

# CONTROLO DA LEI DOS COMPROMISSOS E PAGAMENTOS EM ATRASO E APRECIÇÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA

MUNICÍPIO DE SÃO PEDRO DO SUL

---

O município cumpriu o regime consagrado na Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso e apresenta uma gestão orçamental e financeira equilibrada e sustentável?

Relatório n.º 2016/1017



Independência

InteGridade

ConFiança

**PARECER:**

Concordo. Sublinho as propostas de encaminhamento do ponto 4., após submissão do relatório a despacho de S. E. o Secretário de Estado do Orçamento.  
À consideração superior.

Subinspetora-Geral

Assinado de forma digital por ANA  
PAULA PEREIRA COSME FRANCO  
BARATA SALGUEIRO  
Dados: 2016.06.24 18:32:12 +01'00'

Concordo, salientando a:

Assunção, no período de jan/2013 a jul/2015, de relevantes valores de compromissos sem FD ( M€ 16 ), com violação do regime legal consagrado na LCPA, situação que é suscetível de gerar responsabilidade financeira.

Persistência de um relevante desajustamento entre os valores das receitas e os compromissos assumidos, situação que releva a não adoção, pelos responsáveis autárquicos, das medidas necessárias ao cumprimento do regime da LCPA.

Inexistência da exigível compatibilidade entre o valor dos compromissos assumidos nas dotações de despesa e o considerado, no mesmo período, ao nível dos FD, na sequência da incorreta utilização de diferentes regras de reconhecimento naquelas bases, em especial, face à adoção do procedimento de agendamento de compromissos.

Prática sistemática de empolamento orçamental, materialidade da dívida global face ao quadro financeiro da Autarquia e manutenção de uma situação financeira de CP desequilibrada, não obstante a anterior adesão ao PAEL.

Redução, contínua e gradual, do *stock* de PA ao longo do período analisado e evolução favorável da relação entre as várias grandezas relevantes e com impacto no cumprimento da LCPA, sendo, ainda, necessário adotar medidas adicionais com vista a atingir, de imediato, esse objetivo.

À consideração superior.

Direção de projeto.

Assinado de forma digital por  
ALEXANDRE VIRGÍLIO TOMÁS  
AMADO  
Dados: 2016.06.24 17:56:33  
+01'00'

**DESPACHO:**

Concordo.

Remeta-se, para homologação e encaminhamento, a Sua Exa o Secretário de Estado do Orçamento.

O Inspetor-Geral



Digitally signed by VÍTOR MIGUEL  
RODRIGUES BRAZ  
Date: 2016.07.28 21:03:43 +01'00'

**Relatório n.º 2016/1017**

**Processo n.º 2014/238/A3/160**

**CONTROLO DA LEI DOS COMPROMISSOS E PAGAMENTOS EM ATRASO  
MUNICÍPIO DE SÃO PEDRO DO SUL**

**SUMÁRIO EXECUTIVO**

A presente auditoria foi realizada com o objetivo de verificar se o **Município de São Pedro do Sul** cumpriu o regime legal consagrado na Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso e se apresenta uma gestão orçamental e financeira equilibrada e sustentável, tendo resultado do exame efetuado e do exercício do procedimento do contraditório, em especial, as seguintes conclusões:

**1. Assunção de elevados montantes de compromissos sem Fundos Disponíveis ( FD )**

**1.1. O Município de São Pedro do Sul ( MSPS ) assumiu, entre jan/2013 e jul/2015, compromissos sem FD ( no montante total de, pelo menos, M€ 16 ), violando o regime legal consagrado na Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso ( LCPA ).**

Tais factos são suscetíveis de gerar responsabilidade financeira sancionatória cabendo a sua apreciação e valorização ao Ministério Público junto do Tribunal de Contas, a quem serão comunicados através de uma informação autónoma.

Ainda assim, ocorreu uma redução contínua e gradual do stock de Pagamentos em Atraso ( PA ) entre a data de adesão ( out/2012 ) ao Programa de Apoio à Economia Local ( PAEL ) e jul/2015.

Assunção de elevados montantes de compromissos sem FD ( M€ 16 )

Eventual responsabilidade financeira

Redução contínua e gradual do stock de PA

**2. Controlo do cumprimento do regime consagrado na LCPA ao nível do cálculo e reporte dos Fundos Disponíveis**

**2.1. Cumprimento, de um modo geral, no cálculo dos FD de fev/2014, das regras consagradas na LCPA em termos dos valores das receitas relevantes e do montante dos compromissos considerados.**

**2.2. Total falta de compatibilidade entre o valor dos compromissos constante do mapa de execução orçamental da despesa e o considerado ao nível dos FD, tendo sido apurada uma divergência materialmente relevante ( M€ 8,5 ).**

Tal situação decorre da adoção do “ agendamento ” de compromissos respeitante a despesas de carácter permanente ou continuado, procedimento que viola a LCPA e consubstancia um elevado risco de assunção de compromissos sem a garantia de existência de FD no período em que são considerados no respetivo cálculo e reporte.

**2.3. Empolamento das receitas relevantes para o apuramento dos FD, pois o valor global das receitas consideradas no cálculo dos FD de dezembro de 2013/2014 não era totalmente consistente com o respetivo potencial máximo, decorrente da aplicação das regras da LCPA, no final daqueles exercícios.**

Existência, naqueles anos, de um relevante desajustamento ( ainda que decrescente ), entre os valores das receitas e os compromissos totais assumidos, pelo que ainda não tinham sido adotadas pelos responsáveis autárquicos as medidas necessárias ao exigível cumprimento do regime consagrado na LCPA.

**2.4. Ainda assim, a análise de tendência de (in)cumprimento da LCPA permitiu constatar, no período considerado, uma evolução favorável da relação entre as várias grandezas relevantes e com impacto no cumprimento da LCPA.**

Falta da exigível compatibilidade entre os compromissos constantes das dotações da despesa e considerados nos FD

Fragilidades e riscos associados ao agendamento de compromissos para efeitos de FD

Empolamento das receitas relevantes para o apuramento dos FD de 2013/2014

Relevante desajustamento entre os valores das receitas e os compromissos totais assumidos

Tendência de cumprimento futuro da LCPA

**3. Fragilidades do processo de elaboração e gestão orçamental e suas consequências**

**3.1. A receita global disponível da Autarquia importou, entre 2011/2014, respetivamente, em M€ 14,9, M€ 14,4, M€ 19 e M€ 16,7 ( incluindo a arrecadação de empréstimos de, respetivamente, M€ 1, M€ 1,3, M€ 3,8 e m€ 729 ).**

**3.2. Prática sistemática, ao longo do quadriénio, de empolamento na previsão das receitas orçamentais, com baixos índices de execução em termos globais, e, em especial, na componente de capital ( 2014: 55% ), o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais do POCAL.**

Prática sistemática de elevado empolamento na previsão das receitas

Deste procedimento decorre um **elevado risco para o equilíbrio e a sustentabilidade financeira da entidade**, pois **permite e potencia**, de forma artificial, a **realização e/ou existência de elevados montantes de despesa (2014: M€ 3,7)** para além da efetiva capacidade existente para promover o seu pagamento atempado.

**3.3. Violação**, em 2011/2012, da **regra legal do equilíbrio orçamental corrente** e, entre 2011/2014, **do princípio de equilíbrio orçamental em sentido substancial** ( execução global do ano ), **o que espelha**, na sequência da concretização do risco a que aludimos, uma **execução orçamental desequilibrada**.

**3.4. Total rigidez da despesa orçamental, não dispondo a Autarquia de qualquer margem de atuação ao nível da sua gestão financeira**, designadamente para fazer face às despesas que, à partida, não se encontravam já “ vinculadas ”.

**3.5. Em síntese, entre 2011/2014, a Autarquia elaborou e aprovou documentos previsionais que não refletiam a real expectativa da execução orçamental e não efetuou uma gestão orçamental prudente e equilibrada** de que resultasse a exigível articulação e compatibilização entre o nível de realização e/ou existência de despesas e a real cobrança da receita.

**4. Dívida municipal desproporcionada face ao quadro financeiro e situação financeira de curto prazo ( CP ) negativa e desequilibrada**

**4.1. A dívida global do MSPS** de operações orçamentais **decreceu**, de forma significativa, **entre 2011/2014 ( M€ 4,7 e 32% )**, passando para **M€ 9,8**, apesar do reconhecimento, em 2014, da dívida relativa ao FAM ( m€ 716 ).

De qualquer modo, a dívida global continuava a evidenciar, no último ano, **um nível materialmente relevante** e, de algum modo, **desproporcionado face ao seu quadro financeiro**, nomeadamente às receitas orçamentais, e **uma estrutura** que **condicionam a gestão orçamental de exercícios futuros**.

**4.2. Persistia, em 2014, não obstante a anterior adesão ao PAEL, uma situação financeira de CP negativa e desequilibrada**, com:

- ✓ **Um relevante saldo real negativo de operações orçamentais ( M€ 3,7);**
- ✓ **PMP a terceiros ( IGF ) e a fornecedores ( DGAL ) elevados e superiores aos parâmetros legais ( respetivamente, 250 e 78 dias );**
- ✓ **Violação da regra do equilíbrio financeiro mínimo**, pois verifica-se um permanente **desajustamento** entre as **dívidas de CP** e a **correspondente liquidez do ativo**.

Em consequência da situação descrita e dos correspondentes atrasos no pagamento a fornecedores, **a Autarquia suportou elevados custos financeiros ( juros de mora liquidados**, entre 2011/2013, no valor de **m€ 664**, tendo sido pagos m€ 534, estando em dívida, no final do último ano, m€ 530 ).

**4.3. Assim, nos anos de 2011/2014, não obstante alguma evolução positiva ocorrida, os órgãos e eleitos locais do MSPS não adotaram as medidas suficientes para promover a contenção e o controlo da despesa e do endividamento municipais** de modo a atingir uma efetiva e consistente **recuperação da situação financeira**, confirmando-se, também através desta perspetiva, as asserções que resultaram da análise relativa à aplicação da LCPA.

Elevado risco para o equilíbrio e a sustentabilidade financeira da entidade

Violação das regras do equilíbrio orçamental corrente ( 2011/2012 ) e em sentido substancial ( 2011/2014 )

Total rigidez das despesas orçamentais

Gestão orçamental desequilibrada

Dívida global decrescente, mas materialmente relevante face ao quadro financeiro do MSPS

Situação financeira de curto prazo negativa e desequilibrada

Juros de mora liquidados no montante de m€ 664

## 5. Principais recomendações

### 5.1. Destacamos as **recomendações** que visam, no essencial, **garantir a/o**:

- ✓ Cumprimento integral e sistemático do regime legal consagrado na LCPA, nomeadamente no que respeita à proibição, sem exceções, da assunção de compromissos sem FD;
- ✓ Articulação e consistência ao nível dos compromissos considerados para efeitos de FD e assumidos nas dotações orçamentais da despesa, o que passa pela uniformização das regras de reconhecimento daquelas grandezas nas duas bases referidas;
- ✓ Adoção de procedimentos destinados a efetuar o controlo dos FD numa perspetiva anual, pois só assim será possível garantir a sua existência ao longo de todo o exercício e, deste modo, o cumprimento efetivo da LCPA;
- ✓ Elaboração de orçamentos rigorosos e prudentes, especialmente ao nível da receita prevista, visando uma gestão orçamental prudente, equilibrada e sustentável;
- ✓ Restabelecimento do equilíbrio financeiro da Autarquia, nomeadamente numa perspetiva de CP, através da adoção de medidas concretas de redução de despesa e de otimização de receita, contribuindo, deste modo, para um efetivo cumprimento da LCPA.

Principais áreas das  
recomendações

## ÍNDICE

<b>LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS .....</b>	<b>6</b>
<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>7</b>
1.1. ORIGEM E OBJETIVOS.....	7
1.2. METODOLOGIA E CONDICIONANTES.....	7
1.3. CONTRADITÓRIO.....	8
<b>2. RESULTADOS DA AÇÃO.....</b>	<b>9</b>
2.1. COMPORTAMENTO DO MSPS AO NÍVEL DA LCPA NOS 12 MESES ANTERIORES A FEV/2014.....	9
2.2. CONTROLO DO CUMPRIMENTO DA LCPA ( FEV/2014 ) .....	12
2.2.1. CÁLCULO DOS FUNDOS DISPONÍVEIS E REPORTE À DGAL .....	12
2.2.2. CONTROLO DO APURAMENTO DOS FUNDOS DISPONÍVEIS .....	13
2.2.3. Fd, COMPROMISSOS ASSUMIDOS SEM Fd E STOCK DE PA .....	22
2.3. ANÁLISE DA TENDÊNCIA DE (IN)CUMPRIMENTO DA LCPA.....	26
2.4. EVOLUÇÃO DOS Fd, COMPROMISSOS COM IMPACTO NOS Fd E PA ( MAR/2014 A JUL/2015 ) .....	31
2.5. RESPONSABILIDADE PELA ASSUNÇÃO DE COMPROMISSOS SEM FUNDOS DISPONÍVEIS.....	34
2.6. ORÇAMENTO, DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FINANCEIRA ( 2011/2014 ) .....	37
2.6.1. PREVISÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL .....	37
2.6.2. DÍVIDA MUNICIPAL E APRECIÇÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA .....	41
2.7. CONTROLO INTERNO E PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS .....	46
<b>3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>46</b>
<b>4. PROPOSTAS .....</b>	<b>56</b>
<b>ANEXOS ( Fls. 1 a 149 )</b>	

### LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

<b>AM</b>	Assembleia Municipal
<b>ATFD</b>	Aumentos temporários de fundos disponíveis
<b>Cfr.</b>	Confrontar
<b>CP</b>	Curto prazo
<b>DGAL</b>	Direção-Geral das Autarquias Locais
<b>DGAL_Manual</b>	Manual de Apoio à Aplicação da LCPA no Subsetor da Administração Local
<b>DGO</b>	Direção-Geral do Orçamento
<b>DGO_Manual</b>	Manual de Procedimentos – Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso
<b>DL</b>	Decreto-Lei
<b>DL_LCPA</b>	Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21/jun
<b>DR</b>	Diário da República
<b>ECP</b>	Empréstimo(s) de curto prazo
<b>EM</b>	Empresa Municipal
<b>EMLP</b>	Empréstimo(s) de médio/longo prazos
<b>FD</b>	Fundos disponíveis
<b>FAM</b>	Fundo de Apoio Municipal
<b>IGF</b>	Inspeção-Geral de Finanças
<b>LCPA</b>	Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso
<b>LOE</b>	Lei do Orçamento de Estado
<b>LOPTC</b>	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
<b>M€</b>	Milhões de euros
<b>m€</b>	Milhares de euros
<b>MEOD</b>	Mapa de execução orçamental da despesa
<b>MLP</b>	Médio e longo prazos
<b>MSPS</b>	Município de São Pedro do Sul
<b>NCI</b>	Norma de Controlo Interno
<b>OE</b>	Orçamento de Estado
<b>PA</b>	Pagamentos em atraso
<b>PAEL</b>	Programa de Apoio à Economia Local
<b>PGRCC</b>	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
<b>PMP</b>	Prazo médio de pagamento
<b>POCAL</b>	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
<b>QREN</b>	Quadro de Referência Estratégico Nacional
<b>SCA</b>	Sistema de Contabilidade Autárquica
<b>SIIAL</b>	Sistema Integrado de informação das Autarquias Locais
<b>TC</b>	Tribunal de Contas

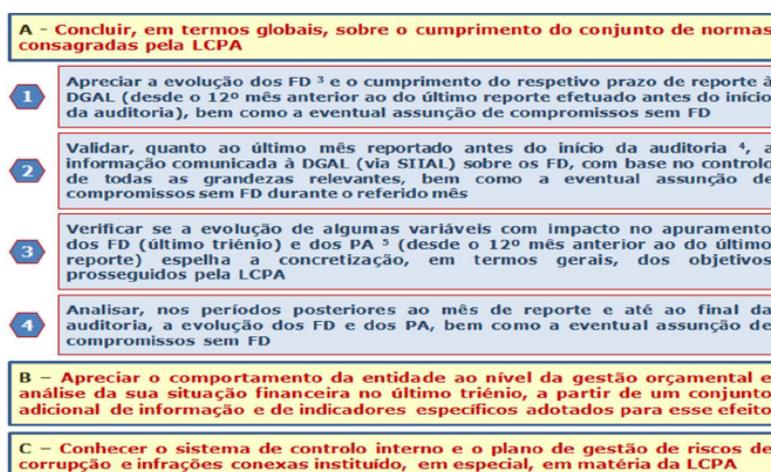
## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1. ORIGEM E OBJETIVOS

**1.1.1.** De acordo com o Plano de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças ( IGF ), foi realizada uma auditoria no Município de São Pedro do Sul ( MSPS ), enquadrada no Projeto designado “ Controlo do endividamento e da situação financeira da Administração Local Autárquica ”.

**1.1.2.** A esta auditoria, que abrange especificamente o controlo do regime consagrado na Lei n.º 8/2012, de 21/fev ( Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso - LCPA )<sup>1 e 2</sup>, estiveram associados os seguintes objetivos:

Figura 1 – Objetivos da auditoria



Na presente auditoria, inicialmente, o mês de referência de reporte dos FD e o triénio, a que se alude nos objetivos anteriormente referidos, eram, respetivamente, fev/2014 e os anos 2011/2013.

Todavia, tendo em consideração o desenvolvimento da auditoria, foi, ainda, considerado, relativamente aos aspetos referidos, nos casos em que a análise a realizar o permitia, respetivamente, a informação sobre a LCPA até jun/2015 e a dos documentos de prestação de contas de 2014.

### 1.2. METODOLOGIA E CONDICIONANTES

**1.2.1.** A presente ação de controlo baseou-se na metodologia e instrumentos de trabalho

<sup>1</sup> Tendo sido estabelecido, no DL n.º 127/2012, de 21/jun ( DL\_LCPA ), os procedimentos necessários à sua aplicação e à operacionalização da prestação de informação.

<sup>2</sup> Na sequência do disposto no art. 21º do DL\_LCPA, foram elaborados e publicitados, pelas Direção-Geral do Orçamento ( DGO ) e Direção-Geral das Autarquias Locais ( DGAL ), dois manuais, designados, respetivamente, de Manual de Procedimentos – Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso ( DGO\_Manual ) e Manual de Apoio à Aplicação da LCPA no Subsetor da Administração Local ( DGAL\_Manual ), tendo o último deles sido entretanto objeto de algumas alterações e atualizações, nomeadamente face à evolução do quadro legal.

<sup>3</sup> Fundos disponíveis.

<sup>4</sup> No presente caso, fev/2014, dado que era o último mês reportado à DGAL, via Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais ( SIAL ), antes do início da auditoria.

<sup>5</sup> Pagamentos em atraso.

consubstanciados no guião “ Controlo do regime dos compromissos e dos pagamentos em atraso nos Municípios ”, sintetizados nos Anexos ( fls. 1 a 11 ), tendo o trabalho de auditoria englobado a:

- ✓ Recolha e análise de informação, suportada num conjunto de mapas elaborados atendendo especificamente aos objetivos prosseguidos na auditoria;
- ✓ Realização de entrevistas com dirigentes/funcionários municipais, em especial com o responsável no Município pela informação relativa aos FD, baseadas num questionário destinado a validar os procedimentos adotados no apuramento e reporte dos FD, bem como os aspetos mais relevantes do sistema de controlo interno relacionados com a aplicação da LCPA;
- ✓ Análise dos resultados da aplicação do questionário e efetivação de testes de conformidade e substantivos, com base em amostras selecionadas de acordo com as regras constantes do documento relativo à metodologia, a que já aludimos.

**1.2.2.** Na realização desta ação de controlo, a equipa de auditoria foi confrontada com alguns condicionalismos, dos quais destacamos:

- ✓ Instabilidade dos dados extraídos do módulo de FD, que, reportando-se à mesma referência temporal, sofriam alterações de valores ( designadamente ao nível dos compromissos );
- ✓ Inoperacionalidade, até fev/2014, da principal ferramenta informática que permite o controlo da eventual assunção de compromissos sem FD ( conta-corrente dos FD )<sup>6</sup>.

**1.2.3.** Realçamos, na realização desta ação de controlo, a boa colaboração recebida e disponibilidade dos eleitos locais e trabalhadores do MSPS, em especial dos afetos à Divisão Financeira.

### 1.3. CONTRADITÓRIO

**1.3.1.** Nos termos do disposto no art.º 12.º ( princípio do contraditório ) do DL n.º 276/2007, de 31/jul, e dos art.s 19º, n.º 2, e 20º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF<sup>7</sup>, foi dado conhecimento formal ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de São Pedro do Sul das principais asserções, conclusões e recomendações constantes deste documento, através do envio, em 22/mar/2016, do projeto de relatório.

A análise da resposta recebida, em 19/abr/2016, que no essencial não põe em causa as asserções, conclusões e recomendações que haviam sido explicitadas no projeto de relatório, consta do presente documento, no qual introduzimos, em alguns pontos específicos, os aspetos que consubstanciam informações ou dados complementares relevantes.

Anexos, a fls. 118 e 149



<sup>6</sup> Segundo a fornecedora da aplicação informática [REDACTED], de um modo geral, a informação decorrente da utilização desta ferramenta apenas passou a apresentar alguma fiabilidade a partir de nov/2013. No MSPS, de acordo com os serviços municipais, tal facto ocorreu somente a partir de jan/2014 ( passando a servir de base e a refletir os dados reportados à DGAL ), ainda que, segundo a análise da IGF, apenas se tenha verificado efetivamente a partir de fev/2014 ( cfr. nota b ), dos Anexos, a fls. 12 ).

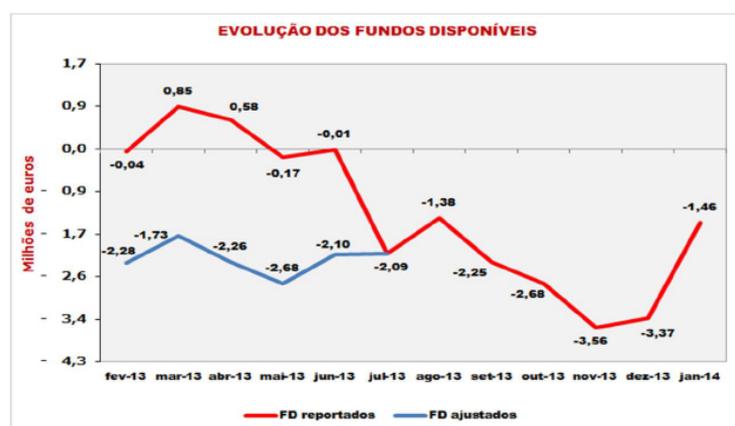
<sup>7</sup> Aprovado pelo Despacho n.º 6387/2010, de 5/abr, do Ministro de Estado e das Finanças e publicado no DR, 2ª Série, de 12/abr.

## 2. RESULTADOS DA AÇÃO

### 2.1. COMPORTAMENTO DO MSPS AO NÍVEL DA LCPA NOS 12 MESES ANTERIORES A FEV/2014

2.1.1. Os fundos disponíveis ( FD ) calculados e reportados pelo MSPS à DGAL, através do SIAL, quanto aos meses de fev/2013 a jan/2014, bem como os ajustados pela IGF relativamente a fev/2013 a jul/2013 ( cfr. infra ) tiveram a seguinte **evolução mensal**<sup>8</sup>:

Figura 2 – FD nos 12 meses anteriores ao do reporte de referência



Fonte: Dados extraídos do SIAL em 11/fev/2014 e ajustamentos da IGF

Anexos, a fls. 12 a 18

O ajustamento efetuado pela IGF resultou do facto de, naqueles meses, o MSPS, no cálculo dos FD, não ter entrado em consideração, ao contrário do que era legalmente exigível, com os compromissos entretanto assumidos, mas agendados<sup>9</sup> para o mês a que respeita o reporte e os dois seguintes<sup>10</sup>, ou seja, não foi considerado qualquer valor de compromissos que se encontravam naquelas circunstâncias.

De qualquer modo, no período indicado, os FD tiveram um comportamento irregular, pois:

- ✓ Segundo os dados **submetidos no SIAL**, passaram de um valor positivo em março e abril de 2013<sup>11</sup> para significativos montantes negativos a partir de maio do mesmo ano, situação que se manteve até jan/2014.

<sup>8</sup> Cfr. infra a evolução destas grandezas no período posterior ao do reporte até à data de elaboração do projeto de relatório ( item 2.4. ).

<sup>9</sup> Cfr., relativamente ao agendamento de compromissos e ao seu reflexo sobre o cálculo dos FD, o item 2.2.2.2.4. e os Anexos, a fls. 49 e 50A.

<sup>10</sup> O valor dos compromissos que serviram de base ao ajustamento efetuado pela IGF, em cada um dos meses indicados, constam de informações elaboradas pela Divisão Financeira previamente ao envio de cada um dos reportes de FD, de modo a dar conhecimento da situação ao Presidente da Câmara Municipal ( cfr. Anexos, a fls. 13 a 18 ).

A partir de jul/2013, o procedimento descrito, em matéria de cálculo de FD, foi alterado, passando a incluir não só os novos compromissos assumidos até ao final do mês anterior, como também os agendados para o mês do reporte e dois meses seguintes.

<sup>11</sup> Por força do empréstimo contratado pela Autarquia ao abrigo do Programa de Apoio à Economia Local ( PAEL ), no montante global de € 2 873 608,73, cuja 1ª tranche, de € 2 011 526, deu entrada nos cofres municipais em 25/mar/2014.

- ✓ Se considerarmos os **FD ajustados pela IGF**, mantiveram-se sempre negativos, mas o respetivo montante teve variações significativas.

2.1.2. Quanto à **eventual assunção**, nesse período, **de compromissos sem FD**, refira-se:

- ✓ Por um lado, que o **programa informático não impede o registo** e a **emissão do número sequencial relativamente a novos compromissos assumidos quando os FD são insuficientes ou mesmo negativos**, mas lança um alerta específico para a situação;
- ✓ Por outro lado, que a **ferramenta informática ( conta-corrente de FD )<sup>12</sup>** que permitiria verificar, de forma célere, sistemática e com identificação de cada compromisso, a ocorrência de situações dessa natureza, **apresentou**, como já referimos, **até fev/2014, significativas fragilidades ao nível da sua conceção e operacionalização, de que decorria uma total falta de fiabilidade da informação que disponibilizava.**

Todavia, a análise, por amostragem, efetuada com base nos dados reportados à DGAL ( ajustados pela IGF quanto aos FD dos meses de fev/jul de 2013 ), permitiu verificar que o **MSPS**, em todos os meses abrangidos pelo referido período, **assumiu compromissos sem FD** relativamente a despesas da natureza e nos montantes que se indicam de seguida:

Figura 3 – Compromissos assumidos sem FD entre fev/2013 e jan/2014

Un: euro

CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA	N.º DE COMPROMISSOS	MONTANTE	
		Por rúbrica	Acumulado
01 - Despesas com o Pessoal	9	1 083 197	1 083 197
02 - Aquisição de Bens e Serviços	32	1 838 589	2 921 786
03 - Juros e Outros Encargos	6	113 543	3 035 329
04 - Transferências Correntes	13	315 193	3 350 522
07 - Aquisição de Bens de Capital	8	390 321	3 740 843
08 - Transferências de Capital	5	118 825	3 859 668
10 - Passivos Financeiros	2	860 000	<b>4 719 668</b>
<b>Total</b>	<b>75</b>	<b>4 719 668</b>	

Anexos, a fls. 19 a 24

Assim, o **MSPS violou o disposto no art. 5º, nº 1, da LCPA** ( bem como o art. 7º, n.º 2, do DL\_LCPA ), tendo assumido **compromissos de valor superior aos dos FD**, ou seja, com **FD negativos**, no valor total de, pelo menos, **M€ 4,7**<sup>13</sup>.

Do valor indicado, M€ 2,5 e M€ 2,2 foram assumidos, respetivamente, entre 1/jan e final de out/2013<sup>14</sup> e a última data indicada e o final de jan/2014.

<sup>12</sup> Que, quando em pleno funcionamento, permite aferir, a todo o momento, qual o saldo dos FD ( tendo por base o valor inicial constante do último reporte ) e, conseqüentemente, se os compromissos foram assumidos, após o cálculo, com ou sem FD, exceto os agendados que são considerados, como iremos ver, para efeitos dos FD, no próprio cálculo, não constando, por isso, da conta-corrente do mês a que respeita ( cfr. item 2.2.2.2.4. ).

<sup>13</sup> Corresponde apenas ao valor total de alguns compromissos aleatoriamente selecionados ( amostra ) pela IGF, cuja assunção ocorreu entre fev/2013 e jan/2014 ( 12 meses anteriores ao do reporte de referência ).

<sup>14</sup> Mês em que tomou posse o atual executivo.

Segundo os elementos disponibilizados pela Autarquia, cerca de 20% dos compromissos analisados, foram assumidos sem que tenham sido precedidos de informação escrita dos serviços sobre a existência ou não de FD.

Na referida situação detetámos, fundamentalmente, despesas com pessoal ( horas extraordinárias, remunerações dos membros dos órgãos autárquicos, contratos a termo ) e aquisições de bens e serviços ( transportes escolares, comunicações ), ainda que, no último caso, relativas, parcialmente, a contratos celebrados antes da entrada em vigor da LCPA <sup>15</sup>.

Anexos, a fls. 19 a 24

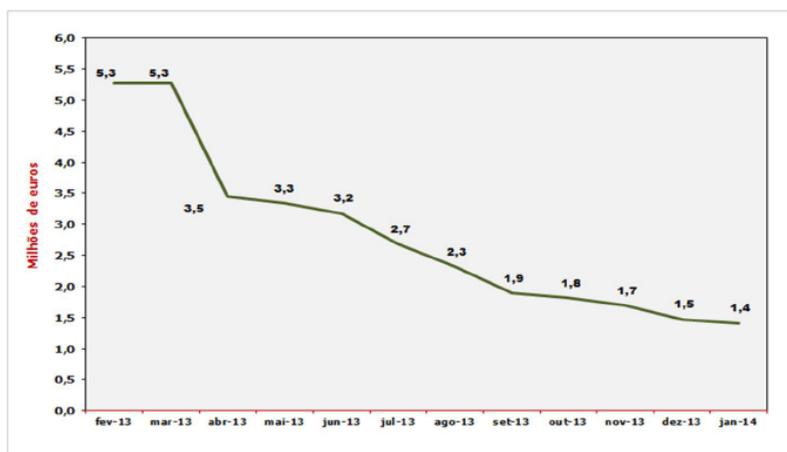
A situação descrita é **suscetível**, em abstrato, **de gerar responsabilidade financeira sancionatória**, de harmonia com o previsto no art. 11º, n.º 1, da LCPA, e no art. 65º, n.º 1, al. b), da Lei n.º 98/97, de 26/ago <sup>16</sup> ( cfr. no item 2.5. o apuramento e imputação de responsabilidades ).

No contraditório, o MSPS apresenta um conjunto de argumentos com o objetivo de enquadrar e justificar a situação descrita, bem como as restantes situações de violação da LCPA referidas ao longo deste documento, os quais serão analisados, de forma integrada, no item específico relativo à imputação de responsabilidade pela assunção de compromissos sem FD ( 2.5. ).

Anexos, a fls. 118 a 122, 140 e 141

**2.1.3.** Finalmente, os **PA**, de acordo com os dados do SIIAL, **evidenciaram** a seguinte **evolução nos 12 meses anteriores ao do reporte em análise ( fev/2014 )** <sup>17</sup>:

**Figura 4 – Evolução dos PA entre fev/2013 e jan/2014**



Anexos, a fls. 25 a 27

Verificou-se, assim, segundo os dados reportados no SIIAL, **um decréscimo** <sup>18</sup> **dos PA no período**

<sup>15</sup> Compromissos n.ºs 2235, 6673, 7642 e 9604.

<sup>16</sup> Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas ( LOPTC ).

<sup>17</sup> No mapa, a fls. 25 a 27 dos Anexos, consta a sua evolução desde o final do mês de fev/2012 até ao mês anterior ao do reporte em análise ( fev/2014 ) atendendo à relevância da (in)existência e evolução de tal grandeza para efeitos do cálculo da previsão da receita efetiva própria relevante para o apuramento dos FD.

<sup>18</sup> Com efeito, desde mar/2013 que os valores dos PA evidenciam uma trajetória decrescente, situando-se, naquela data, em M€ 5,3 e, em jan/2014, em M€ 1,4, o que representa uma relevante redução de M€ 3,9 ( 73% ) – cfr. Anexos, a fls. 25.

referido, mostrando-se, por isso, **atingido o objetivo fundamental subjacente à LCPA** <sup>19</sup>, ou seja, não só não aumentar os PA, como reduzi-los de forma gradual <sup>20</sup>.

Saliente-se, no entanto, que tal evolução decorreu, essencialmente, da **arrecadação e utilização**, em **2013**, do capital contratado **ao abrigo do PAEL** <sup>21</sup>, através do qual foram transformados **M€ 2,85** de “outras dívidas a terceiros” de CP (que já integravam os pagamentos em atraso) em dívida financeira de MLP.

Acresce que, como se pode confirmar pelo caso em apreciação, o decréscimo dos PA ao longo do período referido não está diretamente relacionado nem é dependente da existência de FD (cfr. item anterior).

De facto, por um lado, há grandezas que contribuem para o apuramento dos FD, mas que são irrelevantes para os PA (designadamente, as amortizações da dívida financeira, cujo peso na dívida municipal do MSPS importava, no final de 2013, em cerca de 55%) <sup>22</sup> e, por outro lado, a variedade e volatilidade das componentes dos FD e, assim, do valor do respetivo cálculo, não permite extrair qualquer conclusão consistente sobre a evolução da situação financeira da entidade <sup>23</sup>.

**2.1.3.1.** Importa, por fim, referir, neste contexto, que, de harmonia com o disposto no art. 22º, n.º 2, do DL n.º 127/2012, de 21/jun, “*No decurso do programa de assistência económica, as entidades beneficiárias não podem aumentar o valor global dos pagamentos em atraso, sob pena de multa (...)*” mensal e progressiva, calculada, liquidada e arrecadada nos termos dos n.ºs 3 a 6 do referido artigo.

Ora, verificámos que, após a data de adesão do MSPS ao **PAEL** (out/2012), o valor global dos seus PA foi decrescendo de forma sistemática, pelo **que não se justifica**, nos termos legais, **a aplicação**, pela DGAL, **de multas desta natureza**.

Anexos, a fls. 25

## **2.2. CONTROLO DO CUMPRIMENTO DA LCPA (FEV/2014)**

### **2.2.1. CÁLCULO DOS FUNDOS DISPONÍVEIS E REPORTE À DGAL**

**2.2.1.1.** Os **FD relativos a fev/2014** foram calculados em 6/fev, ou seja, dentro do prazo legal previsto no art. 16º do DL\_LCPA (quinto dia útil do mês), tendo sido também atempadamente reportados no SIIAL da DGAL (10/fev).

Anexos, a fls. 28

<sup>19</sup> Que decorre do art. 7º da LCPA.

<sup>20</sup> Ou eventualmente total, caso haja recurso a empréstimos ao abrigo de mecanismos de recuperação financeira e consolidação de dívida administrativa/comercial, como aconteceu no MSPS (cfr. nota seguinte).

<sup>21</sup> Programa de Apoio à Economia Local (aprovado pela Lei n.º 43/2012, de 28/ago, e regulamentado pela Portaria n.º 281-A/2012, de 14/set), a que o MSPS aderiu em 2012, tendo, consequentemente, celebrado com o Estado Português o indicado contrato de EMLP.

<sup>22</sup> Que corresponde ao quociente entre o valor da dívida financeira (M€ 6,5) e o total da dívida municipal (M€ 11,9) – cfr. Anexos, a fls. 79.

<sup>23</sup> Acresce, ainda, que o valor dos PA pode, por um lado, sofrer um decréscimo muito significativo apenas por força da contratação, arrecadação e utilização do capital de empréstimos ao abrigo de mecanismos de recuperação financeira (como aconteceu no presente caso, com a adesão ao PAEL em abr/2013) e, por outro lado, ser facilmente “manipulado” através da celebração de acordos com os credores originários, nos quais sejam convencionadas novas datas de pagamento posteriormente refletidas na aplicação informática (o risco referido em último lugar foi reduzido, mas não totalmente anulado, pelo disposto no art. 49º, n.º 7, al. c), da Lei n.º 73/2013, de 3/set, que apenas admite a possibilidade de celebrar acordos dentro de cada exercício orçamental).

Acresce que o **reporte foi efetuado com base na informação constante da aplicação informática** <sup>24</sup> utilizada pelo MSPS, mas não de forma totalmente automática <sup>25</sup>, o que consubstancia algum risco em termos da possibilidade de alteração dos dados ( voluntária ou não ) no momento da prestação da informação.

De qualquer forma, relativamente ao indicado mês, os dados reportados à DGAL eram coincidentes com os que resultavam da aplicação informática.

Anexos, a fls. 28

**2.2.1.2.** Segundo os **dados reportados à DGAL**, o MSPS apresentou, em **fev/2014, FD negativos** no valor **de - € 837 096** (o que, ainda assim, espelha alguma melhoria face ao mês anterior: - € 1 463 318 ), em resultado das seguintes variáveis:

**Figura 5 – Reporte de FD de fev/2014**

Un: euro

DESCRIÇÃO	FD FEV/2014
Transferências ou subsídios com origem no OE	2 464 892,00
Receita efetiva própria cobrada ou recebida como adiantamento	800 006,43
Previsão da receita efetiva própria	1 872 911,82
Produto de empréstimos contraídos nos termos da lei	729 436,03
Transferências do QREN ainda não efetuadas	147 135,54
Transferências do QREN ainda não efetuadas - Correções por recebimento efetivo	- 81 607,61
Outros montantes autorizados nos termos do artigo 4.º - De receitas próprias	1 840 856,83
Outros montantes autorizados nos termos do artigo 4.º - Correções de receitas próprias	- 9 551,56
Aplicação de saldos de gerência ou de ativos financeiros	131 074,08
<b>Receitas consideradas para os Fundos Disponíveis</b>	<b>7 895 153,56</b>
<b>Compromissos Assumidos</b>	<b>8 732 249,38</b>
<b>Fundos Disponíveis - total acumulado</b>	<b>- 837 095,82</b>

Anexos, a fls. 28

## 2.2.2. CONTROLO DO APURAMENTO DOS FUNDOS DISPONÍVEIS

### 2.2.2.1. RECEITAS RELEVANTES

**2.2.2.1.1.** Verificámos, no cálculo e apuramento dos FD de fev/2014 ( cfr. item 2.2.1. ), a **conformidade** dos **procedimentos adotados** e **dos valores considerados** pela Autarquia **ao nível** das seguintes **receitas relevantes** <sup>26</sup>:

- ✓ **Transferências ou subsídios com origem no Orçamento de Estado ( OE )** <sup>27</sup>;

<sup>24</sup> Designada de Sistema de Contabilidade Autárquica ( SCA ). Refira-se, no entanto, que, atendendo a algumas insuficiências na respetiva aplicação informática, “ (...) Até 31/dez/2013 utilizava [a aplicação] apenas para obter alguns valores utilizados no cálculo. Em paralelo com a aplicação informática, o Município utilizava uma folha de cálculo para confirmação dos valores e para proceder a ajustamentos necessários. A partir de jan de 2014 utiliza a aplicação em todo o apuramento (...) ”. – cfr. pergunta 19 do questionário da IGF ( Anexos a fls. 101 ).

<sup>25</sup> É extraído um mapa da aplicação informática cujos dados são posteriormente utilizados para preencher, de forma manual, o respetivo formulário do SIIAL.

<sup>26</sup> De acordo com a metodologia descrita no item 1.2.3.1. do documento designado de “ Objetivos e metodologia “ ( cfr. Anexos, a fls. 1 a 11, em especial, 2 a 6 ) e com os procedimentos também referidos nos Anexos ( fls. 30 a 34 ).

<sup>27</sup> Cfr. art. 3º, al. f), subalínea ii), da LCPA, e art. 5º, n.º 1, al. b), do DL\_LCPA.

- ✓ **Receita efetiva própria cobrada ou recebida como adiantamento** <sup>28</sup>;
- ✓ **Produto de empréstimos contraídos nos termos da lei** <sup>29</sup>;
- ✓ **Transferências ainda não efetuadas decorrentes de programas e projetos do QREN** <sup>30</sup>;
- ✓ **Aumentos temporários de fundos disponíveis ( ATFD )** <sup>31</sup>;
- ✓ **Aplicação do saldo de gerência ou de ativos financeiros** <sup>32</sup>;
- ✓ **Recebimentos em atraso integrados em plano de liquidação do devedor** <sup>33</sup>.

Anexos, a fls. 28 a 45

Realce-se, no entanto, no que respeita à **previsão da receita efetiva própria** <sup>34</sup>, que a Autarquia, de acordo com os dados reportados à DGAL, manteve, entre **fev/2012** ( o mês anterior ao da entrada em vigor da LCPA ) <sup>35</sup> e jan/2014, **pagamentos em atraso**, mas aderiu, como já referimos, ao **PAEL**, facto que suspende, entre as datas do visto do Tribunal de Contas do EMLP respetivo <sup>36</sup> e a da conclusão do indicado programa, a aplicação à entidade beneficiária do disposto no art. 8º da LCPA ( art. 22º, n.º 1, do DL\_LCPA ) <sup>37</sup>.

Ora, o referido contrato foi visado pelo **Tribunal de Contas ( TC ) em 26/fev/2013**, pelo que a Autarquia **deixou de estar sujeita ao regime e limitações** ( ao nível da previsão da receita efetiva própria ) consagrados no referido **art. 8º, da LCPA**, a partir de **mar/2013** e **até à conclusão** do referido programa de assistência económica <sup>38</sup>.

Anexos, a fls. 25, 27, 28, 29, 39 e 40

Assim, o MSPS, no reporte de fev/2014, face aos pressupostos referidos e ao quadro legal em vigor na época, não tinha qualquer condicionalismo em termos da previsão da receita efetiva própria para o apuramento dos FD.

<sup>28</sup> Cfr. art. 3º, al. f), subalínea iii), da LCPA, e art. 5º, n.º 1, al. c), do DL\_LCPA.

<sup>29</sup> Cfr. art. 3º, al. f), subalínea v), da LCPA, e art. 5º, n.º 1, al. e), do DL\_LCPA.

<sup>30</sup> Cfr. art. 3º, al. f), subalínea v), da LCPA, e art. 5º, n.º 1, al. f), e n.º 2, do DL\_LCPA. Por força do diploma referido em último lugar, nesta linha devem ser incluídas também as receitas provenientes de outros programas estruturais.

<sup>31</sup> Inscritos na linha designada de “ outros montantes autorizados nos termos do art. 4º ” ( cfr. art. 3º, al. f), subalínea vii), e art. 4º da LCPA, bem como os art. 5º, n.º 1, al. g), e art. 6º do DL\_LCPA ).

<sup>32</sup> Cfr. art. 5º, n.º 3, al. a), do DL\_LCPA. Refira-se, apenas, que o saldo orçamental de 2013, que consta do mapa de fluxos de caixa desse exercício, foi inserido, pela primeira vez, no apuramento e reporte dos FD de fev/2014, ainda que na coluna “ mês anterior “, quando deveria ter sido incluído, desde logo, no reporte de janeiro ( cfr. o disposto no ponto XII – Exemplos e questões mais frequentes - FAQ n.º 5, do DGAL\_Manual ).

<sup>33</sup> Cfr. art. 5º, n.º 3, al. b), e arts. 18º e 19º, do DL\_LCPA, e art. 16º da LCPA.

<sup>34</sup> Cfr. art. 5º, n.º 3, al. f), subalínea iv), da LCPA e art. 5º, n.º 1, al. d), do DL\_LCPA.

<sup>35</sup> O art. 8º, n.º 1, da LCPA, refere, neste contexto, a data de 31/dez/2011 para aferir da existência de PA. Todavia, atendendo a que a LCPA foi publicada em fev/2012 e só entrou em vigor em 1/mar/2012, para efeitos da análise da eventual aplicação da regra constante da referida norma ( e também das previstas no art. 8º, n.º 3 ), considerámos, como mês inicial da série no que respeita à evolução dos PA, o reporte de fev/2012 ( mês anterior ao da entrada em vigor da referida Lei ) – cfr. Anexos, a fls. 26 e 27.

<sup>36</sup> Cfr. o documento relativo aos objetivos e metodologia ( Anexos, a fls. 1 a 11 ), sendo, ainda de referir, que a DGAL, em nota publicada na respetiva página na internet, assume uma posição igual no que concerne à data de início da suspensão a que aludimos.

<sup>37</sup> No art. 22º, n.º 1, do DL\_LCPA, referia-se expressamente que a suspensão vigorava até à conclusão do programa de assistência económica, o que, no caso do PAEL do MSPS, só ocorreria ao fim de 14 anos ( prazo do EMLP e do respetivo Plano de Ajustamento ), solução que só veio a ser alterada pelo DL n.º 99/2015, de 2/jun, através do qual passou a estar definido que termina com a conclusão da utilização do financiamento.

<sup>38</sup> Cfr. nota anterior.

De qualquer modo, a previsão efetuada nesta rubrica<sup>39</sup> baseou-se nos “ (...) valores relativos à média da receita cobrada bruta dos mesmos meses dos últimos dois exercícios, excluindo, transferências da OE, participações comunitárias, venda de bens de investimento, ativos e passivos financeiros e saldos da gerência anterior. ”, acrescidos das “ (...) receitas já liquidadas não incluídas nesta média, para as quais exista informação concreta de recebimento no período considerado. ”<sup>40</sup>.

Anexos, a fls. 39 e 40

2.2.2.1.2. Todavia, no que respeita às **receitas** relevantes para o apuramento dos FD, detetámos uma diferença quanto aos valores considerados ao nível da **receita efetiva própria cobrada ou recebida como adiantamento**<sup>41</sup>:

Figura 6 – Diferença apurada nas receitas relevantes do reporte de FD de fev/2014

Urn: euro

DESCRIÇÃO	FD FEV/2014	IGF	DIFERENÇA
Receita efetiva própria cobrada ou recebida como adiantamento	800 006,43	826 973,73	26 967,30

Anexos, a fls. 36

De facto, nos termos previstos no art. 3º, al. f), subalínea iii), da LCPA ( excluindo, como já referimos, as previstas em subalíneas autónomas da indicada al. f) ), o respetivo valor reportado ( € 800 006 ) corresponde às receitas da natureza indicada cobradas até ao final de jan/2014 ( mês anterior ao do reporte em análise ) de acordo com o mapa de execução orçamental.

No entanto, do confronto entre o mapa de execução orçamental da receita e o resumo da receita cobrada ( documento elaborado ao nível da tesouraria municipal ), reportados a 31/jan/2014<sup>42</sup>, resulta, em termos globais, uma diferença, para menos, de € 26 967 ( entre, respetivamente, € 2 116 229 e € 2 143 197 ), que devia estar a influenciar a grandeza subjacente à correspondente linha do mapa de FD.

Anexos, a fls. 29 e 36

Tal divergência, que foi corrigida pela IGF para efeitos da análise efetuada, prende-se com o facto de não ter sido incluída, incorretamente, a receita relativa ao fornecimento de água, já que da parametrização efetuada no *software* utilizado resultou apenas a recolha dos montantes cobrados durante o mês jan/2014 que foram liquidados no próprio ano<sup>43</sup>.

2.2.2.1.3. Finalmente, os indicadores destinados a **aferrir da razoabilidade**, em termos globais, **das**

<sup>39</sup> Resposta dada pelos serviços municipais à pergunta n.º 28 do questionário elaborado pela IGF ( cfr. Anexos, a fls. 98 a 112, em especial, a fls. 102 a 104 ) e testes realizados.

<sup>40</sup> Não incluídas nas grandezas consideradas no apuramento da média anterior, mas que o Município previa, com elevado grau de certeza e segurança, vir a cobrar no período considerado, estando nesta situação as receitas relativas às rendas ( relativas a 2013 ) e outras dívidas a receber da empresa Termalístur, EM ( situação confirmada pelo Presidente do Conselho de Administração daquela empresa, através de ofício, de 4/fev/2014, remetido ao Presidente da Câmara Municipal, a informar que previa liquidar a dívida total à Autarquia, no montante de € 861 068, até 30/abr/2014 ).

Refira-se, no entanto, que parte desta receita acabou por não se concretizar ( cfr. o disposto no item 2.3.1.3. ).

<sup>41</sup> Cfr. art. 3º, al. f), subalínea iii), da LCPA, e art. 5º, n.º 1, al. c), do DL\_LCPA.

<sup>42</sup> Emitido pelo Sistema de Gestão de Tesouraria.

<sup>43</sup> Segundo os serviços, tratou-se de um problema da aplicação informática que não permitiu, nos dois primeiros meses de 2014, a reconciliação de valores cobrados em cada um desses períodos, mas respeitantes a receita liquidada no ano anterior.

receitas consideradas no reporte de fev/2014 ( até abr/2014, ou seja, 4/12 avos – 33% - do exercício total ), quer em termos absolutos, quer atendendo à sua evolução face ao período homólogo do ano anterior, evidenciam o seguinte:

Figura 7 – Receitas consideradas no cálculo de FD de fev/2013 e fev/2014

Un: euro

DESCRIÇÃO	2011/2013	jan-2013			jan-2014			VARIACÃO DA DIFERENÇA	
		Valor	Diferença	%	Valor	Diferença	%	Valor	pp
(1)	(2)	(3)	(4)-(3)-(2)	(5)-(3)/(2)	(6)	(7)-(6)-(2)	(8)-(6)/(2)	(9)-(7)-(4)	(10)-(8)-(5)
Receita total considerada no reporte dos FD		11 340 269	- 4 768 557	70%	7 895 154	- 8 213 672	49%	- 3 445 116	-21,4
Receita total considerada no reporte dos FD abatida dos ATFD líquidos		8 369 546	- 7 739 280	52%	6 063 848	- 10 044 978	38%	- 2 305 698	-14,3
Receita cobrada considerada no reporte dos FD (incl. saldo orgam.)		2 230 737	- 13 878 089	14%	2 247 303	- 13 861 523	14%	16 566	0,1
Receitas estimadas + ATFD líquidos considerados no reporte dos FD		9 109 532	- 6 999 294	57%	5 647 850	- 10 460 976	35%	- 3 461 682	-21,5
ATFD líquidos considerados no reporte dos FD		2 970 723	- 13 138 103	18%	1 831 305	- 14 277 521	11%	- 1 139 418	-7,1
ATFD brutos considerados no reporte dos FD		2 970 723	- 13 138 103	18%	1 870 293	- 14 238 533	12%	- 1 100 430	-6,8
Média da receita total cobrada nos 3 exercícios findos anteriores ao do reporte em análise	16 108 826								

Fonte: Reportes de FD extraídos do SIAL

Anexos, a fls. 80 (indicadores 6 a 11)

Salientamos, deste modo, que, nos dois reportes indicados, o peso, na média da receita total cobrada nos três exercícios findos ( 2011/2013 ) ao do reporte em análise:

- ✓ Da receita considerada nos FD abatida do valor dos ATFD líquidos evoluiu positivamente ( de 52% para 38% ), evidenciando, no último ano, um resultado próximo do que decorre da consideração da parte proporcional ao período temporal do exercício já abrangido pelos reportes ( 33% ).
- ✓ Da receita total considerada no cálculo dos FD diminuiu significativamente ( de 70%<sup>44</sup> para 49% ), mas continuava a espelhar, num período ainda inicial do ano, já um significativo comprometimento da receita total do exercício ( quase metade ).
- ✓ Da componente da receita já cobrada manteve-se estável ( 14% ), enquanto o da soma da receita estimada com os ATFD ( líquidos ) diminuiu 21,5 pp<sup>45</sup>.

Anexos, a fls. 80 ( indicadores 6 a 10 )

Ocorreu, assim, entre os períodos em apreço, uma diminuição do risco de consideração de receitas com impacto ao nível dos referidos reportes de FD cuja cobrança era suscetível de não se concretizar e, conseqüentemente, o da assunção de compromissos sem FD, caso sejam cumpridas as respetivas regras previstas na LCPA.

2.2.2.1.4. Face ao exposto anteriormente, o MSPS cumpriu, de um modo geral, no cálculo dos FD de fev/2014, as regras previstas na LCPA no que respeita às receitas relevantes, ainda que tenhamos de salientar a insuficiência detetada ao nível das receitas efetivas próprias ( correção, quanto às cobradas, para mais, de m€ 27 ).

Anexos, a fls. 28, 29 e 46

<sup>44</sup> Com efeito, esta percentagem evidencia, sem margem para dúvidas, o empolamento da receita levada a cabo pelo MSPS, já que, só em jan/fev de 2013, os serviços já tinham considerado, aproximadamente, três quartos da receita total arrecadada nesse exercício económico.

<sup>45</sup> Pontos percentuais.

## 2.2.2.2. COMPROMISSOS CONSIDERADOS

2.2.2.2.1. Nos **FD de fev/2014** foi reportado, no SIIAL, o valor acumulado de **compromissos assumidos** até ao **final do mês anterior** ao do reporte de **€ 8 732 249**.

Anexos, a fls. 28 e 29

2.2.2.2.2. Num primeiro momento, com o objetivo de **aferir do cumprimento das regras da LCPA** quanto aos principais tipos de evento e despesa realizadas pela Autarquia, a IGF efetuou, por amostragem<sup>46</sup>, **testes aos respetivos procedimentos adotados e aos valores considerados em matéria da assunção de compromissos**, constando as asserções produzidas, de forma detalhada, dos Anexos ( a fls. 53 a 58 ).

Da análise efetuada, aos eventos selecionados, resultou a **conformidade**, atendendo ao regime legal consagrado pela LCPA, **dos valores considerados** quanto à **assunção, anulação ou redução de compromissos** nas seguintes situações:

**Figura 8 – Compromissos analisados e eventuais correções da IGF**

DESCRIÇÃO	COMPROMISSOS		
	Universo considerado	Amostra analisada	Correções da IGF
Transição, para o exercício seguinte, dos compromissos assumidos e não pagos no final do exercício anterior ( 2013 )	3 384 267 €	3 263 514 €	0 €
Compromissos de exercicios futuros assumidos para o exercício 2014	6 706 985 €	641 154 €	0 €
Despesas de carácter permanente ou continuado	3 363 496 €	3 363 496 €	0 €
Despesas de contratos incluídos no mapa "situação dos contratos" (ponto 8.3.3. do POCAL), em especial, de carácter não permanente	2 962 757 €	2 264 788 €	0 €
Subsídios e transferências para entidades de diversa natureza	421 102 €	23 854 €	0 €
Anulações/reduções de compromissos	47 661 €	47 661 €	0 €
Planos de liquidação de pagamentos em atraso ( PLPA )	7 un.	7 un.	0 €
Acordos de pagamento	9 un.	2 un.	0 €

Anexos, a fls. 59 a 67

Realce-se, desde já, que o **mesmo não se pode afirmar quanto aos procedimentos adotados pela Autarquia ao nível da assunção de compromissos relativos a despesas de caráter permanente ou continuado**, não obstante não ter sido efetuada qualquer correção quanto ao montante considerado ( cfr. itens seguintes ).

2.2.2.2.3. Por sua vez, com o objetivo de **validar**, em termos globais, **os compromissos constantes do reporte de fev/2014**, começámos por verificar a evolução ocorrida face ao mês anterior<sup>47</sup>, situação que se evidencia no quadro seguinte:

<sup>46</sup> Com base em critérios que constam das notas aos Anexos, a fls. 59 a 67.

<sup>47</sup> Através da comparação entre os compromissos constantes do reporte de fev/2014 e a soma algébrica dos considerados no reporte do mês anterior, dos que foram assumidos de novo durante esse mês ( bem como eventuais anulações ou correções ) e dos agendados para abr/2014.

Figura 9 – Evolução dos compromissos nos reportes de FD de jan e fev/2014

Un: euro

COMPROMISSOS COM IMPACTO NO CÁLCULO DOS FD DE FEV/2014				CONSIDERADOS NO MÊS DE REPORTE (fev/2014)	DIFERENÇA
Considerados no reporte do mês anterior (jan/2014)	Assumidos durante o mês anterior (jan/2014)	Agendados para 2º mês seguinte ao do reporte (abr/2014)	Total		
(1)	(2)	(3)	(4)=(1)+(2)+(3)	(5)	(6)=(5)-(4)
7 894 936	- 210 124	1 047 724	8 732 536	8 732 249	- 287

Fonte: Reportes de FD ( SIAL ) e mapas de agendamento de compromissos e de execução orçamental

Anexos, a fls. 47

Assim, a **evolução dos compromissos**, entre os reportes de jan/fev de 2014, **foi consistente**, pois a **diferença** apurada, para menos, de **€ 287**, corresponde a correções efetuadas durante o mês de janeiro a compromissos agendados para fev/mar de 2014, que não são abrangidas pela equação transposta no quadro supra, pois não figuram na conta-corrente de janeiro e não influenciam o respetivo saldo de FD ( apenas são tidos em consideração no cálculo seguinte ).

2.2.2.4. Acresce que, com o objetivo idêntico ao referido no item anterior, testámos a **compatibilidade entre o valor dos compromissos assumidos** que constam dos mapas relativos aos “ **FD** ” ( fev/2014 ) da “ **Execução orçamental da despesa** ” ( MEOD ) e dos “ **PA** ” ( os dois últimos, de jan/2014 ).

Este controlo justifica-se atendendo a que nos DGO\_Manual e DGAL\_Manual<sup>48</sup> refere-se que os compromissos constantes de um determinado reporte de FD devem ser iguais ou superiores aos que figuram do mapa de PA do mês anterior ( a diferença, a existir, só poderá resultar de compromissos relativos a despesa financeira - ativos e passivos financeiros -, cujas rubricas não estão previstas no segundo mapa indicado), decorrendo, ainda, dessa posição, que os **compromissos de um determinado reporte de FD devem ser iguais aos que figuram do MEOD do mês anterior**.

Para atingir os objetivos referidos, **as regras de assunção de compromissos, em termos de data e montante, devem ser idênticas ao nível dos FD e das dotações orçamentais de despesa**, prevalecendo, neste contexto, as consagradas na LCPA ( cfr. art. 13º ).

Ora, o resultado das comparações referidas foi o seguinte:

Figura 10 - Compromissos assumidos até ao mês anterior ao do reporte ( fev/2014 )

Un: euro

DESCRIÇÃO	COMPROMISSOS ASSUMIDOS		DIFERENÇA	
	SIAL	Informação da aplicação informática		
1 - Mapa de reporte dos FD do mês de fevereiro (cujos compromissos são os acumulados até ao mês anterior)	8 732 249	8 732 249	0	
2 - Mapa de Execução Orçamental da Despesa (MEOD) do mês anterior ao do reporte dos FD	17 237 917	17 237 917	0	
3 - Mapa dos Pagamentos em Atraso (PA) do mês anterior ao do reporte dos FD	15 163 844	15 163 844	0	
Diferenças	4 - MEOD/FD (2-1)	8 505 667	8 505 668	0
	5 - FD/PA (1-3)	- 6 431 595	- 6 431 595	0
	6 - MEOD/PA (2-3)	2 074 072	2 074 073	- 1

Anexos, a fls. 48

<sup>48</sup> Respetivamente, a páginas 23 e 26.

A **diferença** entre os valores que constam do **MEOD** e o **mapa dos PA** ( linha 6 ), no valor de € 2 074 072, **está totalmente justificada** <sup>49</sup>, pois diz respeito aos compromissos assumidos de despesas relativas a rubricas que não são refletidas no referido em último lugar ( ativos e passivos financeiros ), mais exatamente, no presente caso, aos compromissos relativos a passivos financeiros ( rubrica 10. do classificador económico ) que constam do MEOD do final do mês de jan/2014.

Já a **divergência entre os compromissos totais que constam do MEOD** ( jan/2014 ) e do **reporte de FD** ( fev/2014 ), no **montante** materialmente relevante de € **8 505 668** ( linha 4 ), **não devia existir**.

De facto, atendendo a que, como já referimos, **as regras da LCPA quanto à assunção de compromissos prevalecem** <sup>50</sup>, nomeadamente, sobre o regime consagrado no POCAL <sup>51</sup>, os **referidos montantes deviam ser iguais**.

A diferença a que aludimos resulta das seguintes situações:

**Figura 11 – Justificação das diferenças entre o MEOD e o mapa de FD**

Un: euro

COMPROMISSOS ( diferença entre MEOD / FD )	JUSTIFICAÇÕES DA DIFERENÇA			DIFERENÇA NÃO JUSTIFICADA
	Compromissos de despesas com agendamento para data posterior ao período dos 3 meses seguintes	Correção, para menos, efetuada a dois compromissos que transitaram de 2013, em 6 fev com data de 31 jan	Total	
(1)	(2)	(3)	(4)= (2) + (3)	(5)
<b>8 505 668</b>	8 624 200	- 118 533	<b>8 505 667</b>	<b>0</b>

Anexos, a fls. 48

Assim, a divergência apurada tem a ver, fundamentalmente <sup>52</sup>, com o **procedimento incorreto adotado pela Autarquia** ( e admitido pela aplicação informática ) no que respeita às despesas de carácter permanente ou continuado <sup>53</sup>, cujos **compromissos são assumidos pelo valor integral ao nível da dotação orçamental da despesa e “ agendados “ mensalmente em termos de impacto nos FD** ( cfr. coluna 2, da figura supra ) <sup>54</sup>.

<sup>49</sup> Conforme FAQ n.º 6, da DGAL\_Manual ( página 26 ), que refere que os compromissos do mapa de reporte de FD deverão ser superiores ou iguais aos compromissos do mapa de PA, “ (...) uma vez que a classificação económica relativa aos compromissos relativos à amortização de empréstimos não se encontra no mapa de pagamentos em atraso. ”.

<sup>50</sup> Cfr. art. 13.º da LCPA.

<sup>51</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei ( DL ) n.º 54-A/99, de 22/fev, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 162/99, de 14/set, DL n.º 315/2000, de 2/dez, DL n.º 84-A/2002, de 5/abr, e pelo art. 104º da Lei n.º 60-A/2005, de 30/dez.

<sup>52</sup> Já que justifica a diferença no montante de € 8 624 200 ( cfr. coluna 2, da figura 11).

<sup>53</sup> Do quadro legal vigente e dos DGAL\_Manual e DGO\_Manual decorre, sem margem para dúvidas, que o reconhecimento dos compromissos relativos a despesas de carácter permanente e continuado ( bem como os contratos de quantidades ), designadamente, “ (...) salários, comunicações, água, eletricidade, rendas, contratos de fornecimento anuais e plurianuais, como o fornecimento de refeições escolares (...) ”, deve ocorrer o mais cedo possível ( em regra, com pelo menos três meses de antecedência ) e serem “ (...) registados mensalmente para um período deslizante de três meses. ” de acordo, designadamente, “ (...) com o valor estimado de encargos relativos ao período temporal de apuramento de fundos disponíveis ”.

<sup>54</sup> O agendamento é, de facto, um expediente que permite, em termos informáticos, assumir um compromisso na contabilidade orçamental ( ao nível da dotação da despesa ) por um determinado montante ( em princípio, o que corresponde à despesa global relativa ao exercício ) e, simultaneamente, diferir e agendar mensalmente o seu impacto, total ou parcial, para efeitos dos compromissos relevantes para o cálculo dos FD atendendo ao mês previsível de execução ( gradual ) da correspondente despesa. A fundamentação detalhada e as consequências que decorrem da adoção do procedimento do “ agendamento ” de compromissos consta dos Anexos ( a fls. 49 e 50A ).

Consequentemente, os compromissos agendados, relativos a despesas da natureza indicada, apenas se refletem ao nível dos FD a partir do momento em que os meses para que foram previstos passem a ser abrangidos pelo reporte, decorrendo deste procedimento um significativo risco ao nível do cumprimento da LCPA e a inexistência da exigível coerência entre a informação relativa aos compromissos constantes da execução orçamental da despesa e dos FD.

Tal facto determina que, ao contrário do que é exigível, os compromissos anteriormente assumidos, desta natureza, com impacto, face ao agendamento efetuado, para além do segundo mês seguinte ao de cada reporte ( neste caso, mai/2014 ), constem do MEOD do mês anterior ( na situação em apreço, jan/2014 ), mas não do mapa de FD do reporte em causa ( neste caso, fev/2014 ).

A restante divergência ( - € 118 533 ) prende-se com duas correções, para menos, efetuadas, em 6/fev/2014, a dois compromissos ( n.ºs 3897 e 3906 ), com data de registo de 31/jan/2014, que tiveram impacto no MEOD de janeiro, mas não foram consideradas no valor dos compromissos relevantes para os FD constantes do reporte de fevereiro ( dado que foi extraído no dia 3 desse mês ).

Anexos, a fls. 48

Face ao exposto anteriormente, **o MSPS não cumpriu as regras definidas na LCPA em termos de assunção dos compromissos**, em especial, no que respeita às **despesas de carácter permanente ou continuado objeto de agendamento**.

Ainda assim, **a diferença que resulta daquele procedimento, no valor de M€ 8,6** ( cfr. figura anterior ), **não foi objeto de correção para efeitos da análise efetuada pela IGF** à informação subjacente ao apuramento dos FD de fev/2014, pois:

- ✓ Por um lado, ao longo da maior parte do exercício, a metodologia prevista legalmente para o cálculo dos FD nunca permitiria a assunção, com cumprimento do quadro legal, dos compromissos anuais relativos a despesas de carácter permanente ou continuado ( em especial, pessoal e serviço da dívida ), quando, ao nível das receitas relevantes, apenas estão a ser consideradas as cobradas até cada mês anterior ao reporte e as previstas arrecadar nesse mês e nos dois seguintes;
- ✓ Por outro lado, se aqueles compromissos fossem tidos em consideração, ainda que incorretamente, na sua totalidade para efeito de apuramento de FD ao mesmo tempo que são refletidos ao nível das dotações de despesa, o MSPS também poderia ter recorrido a ATFD de algumas receitas, de modo a salvaguardar a existência de FD que permitissem a sua assunção com cumprimento da LCPA.

Não podemos, no entanto, deixar de salientar **o elevado risco que resulta da utilização do “ agendamento ”** como procedimento subjacente ao reflexo da assunção de compromissos para efeitos de apuramento de FD, dado que:

- ✓ Não é realizada, no momento da sua assunção e registo globais ao nível da dotação orçamental da despesa, qualquer verificação ou teste sobre a existência de FD suficientes, nomeadamente no que respeita aos valores agendados para além do segundo mês seguinte, o mesmo acontecendo, no mês em que ocorre o respetivo impacto nesta sede, pois esses

montantes influenciam diretamente os FD apurados, que, por isso, podem evidenciar, desde logo, valores negativos <sup>55</sup>;

- ✓ Cria-se, em muitos casos, ao longo da maior parte do exercício ( até ao cálculo de FD de setembro de cada ano, pois a partir do de outubro já terão de ser considerados todos os compromissos agendados até ao final do ano ), uma margem artificial ao nível dos FD que é suscetível de permitir a assunção de novos compromissos com aparente cumprimento da LCPA, quando, considerando os já agendados anteriormente, não existem, de facto, FD.

Anexos, a fls. 49 e 50A

Assim, o procedimento adotado pela Autarquia, para além de violar o quadro legal, **não assegura**, minimamente, **o cumprimento da LCPA**, pois **não garante a existência de FD suficientes para cobrir integralmente**, no mês em que têm impacto, pela primeira vez, em termos definitivos, no respetivo apuramento, **os agendados anteriormente para esse período**, o que exigiria uma extrapolação global e permanentemente atualizada do cálculo dos FD até cada um dos meses com compromissos agendados <sup>56</sup>.

Refira-se, por fim, que, no caso do MSPS, **no final dos exercícios de 2013 e 2014, da comparação entre o valor dos compromissos assumidos na dotação da despesa e considerados ao nível dos FD** resultou o seguinte:

**Figura 12 – Comparação dos compromissos no final de 2013 e 2014**

Lrn: euro

EXERCÍCIOS	COMPROMISSOS		
	Fundos Disponíveis	Dotação orçamental da despesa	Diferença
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)
<b>2013</b>	22 776 423	22 229 101	<b>- 547 322</b>
<b>2014</b>	19 651 584	19 651 584	<b>0</b>

Anexos, a fls. 52

A diferença apurada, **em 2013**, deve-se a movimentos ( anulações ) efetuados em dezembro desse ano relativamente a compromissos assumidos nos meses de outubro e novembro, que, atendendo à solução da aplicação informática, não se refletem na conta-corrente de FD de dezembro, mas apenas na dotação orçamental da despesa.

No final do exercício seguinte, o montante total dos compromissos considerados nas duas bases referidas era igual, o que evidencia a ultrapassagem, nessa data, das fragilidades e divergências que ocorrem ao longo do ano nesta matéria.

<sup>55</sup> Tal procedimento é suscetível de “ ocultar “ a assunção de compromissos sem FD logo no momento do respetivo cálculo, pois da informação disponível não resulta, de forma transparente, que o apuramento de FD negativos pode decorrer da consideração ( assunção, pela primeira vez, em termos definitivos, nesta sede ) de compromissos agendados anteriormente ( cfr. Anexos, a fls. 49 e 50A ).

<sup>56</sup> A aplicação informática adotada pelo Município já permite a extração de um “ output “, designado de “ Mapa Auxiliar dos Fundos Disponíveis “, que tem uma lógica anual, mas que não corresponde aos objetivos referidos, pois não abrange a totalidade das receitas relevantes e apenas contempla os valores dos compromissos agendados, não dando, assim, uma informação global, sistemática e fiável que permita o aludido controlo.

2.2.2.2.5. Em síntese, o **MSPS**, no cálculo e reporte **dos FD de fev/2014**, considerou um valor correto quanto aos compromissos totais assumidos, mas violou, ao nível dos procedimentos adotados, as regras previstas na **LCPA** no que concerne à **assunção dos relativos a despesas de caráter permanente**<sup>57</sup>, situação que não deu origem a qualquer correção, por parte da IGF, para efeitos da análise a realizar, atendendo a que a diferença apurada ( M€ 8,5 ) não poderia, sob pena de ser posta em causa a coerência subjacente ao quadro legal ( designadamente, ao nível da respetiva articulação com outras variáveis relevantes ), ter um impacto direto e imediato sobre os valores a considerar.

### 2.2.3. FD, COMPROMISSOS ASSUMIDOS SEM FD E STOCK DE PA

2.2.3.1. Como já referimos, a **IGF apurou**, relativamente a **fev/2014**, **FD negativos de € 810 128**, quando o **MSPS reportou à DGAL - € 837 096**, resultando a diferença ( **€ 26 967** ) das correções efetuadas ao nível das receitas relevantes ( cfr. item 2.2.2.1.2. ).

Anexos, a fls. 28, 29 e 46

2.2.3.2. Da análise efetuada resultou que **foram assumidos compromissos sem FD no momento do respetivo cálculo** e ao longo do mês de **fev/2014**, no montante global de **m€ 931** ( m€ 810 no cálculo dos FD e m€ 121 ao longo do referido mês ), como se evidencia nos itens seguintes.

2.2.3.2.1. De facto, na sequência da **concretização do risco decorrente do agendamento de compromissos** ( a que aludimos no item 2.2.2.2.4. ), no cálculo de **FD de fev/2014** foram **considerados** ( assumidos, pela primeira vez, em termos definitivos, ao nível dos FD ) **compromissos, já agendados anteriormente** para o último mês abrangido pelo respetivo reporte ( abr/2014 ), no **montante de M€ 1**.

Anexos, a fls. 49 a 51

Os **compromissos agendados respeitam**, essencialmente, a **despesas com pessoal** ( 46% ), **aquisições de bens e serviços** ( 34% ) e a **passivos financeiros** ( 13% ), como se pode verificar pelo quadro seguinte:

Figura 13 – Compromissos agendados com impacto no cálculo dos FD de fev/2014

Un: euro

CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA	COMPROMISSOS AGENDADOS PARA ABR/2014	
	Valor	%
01 - Despesas com o pessoal	486 617	46%
02 - Aquisição de bens e serviços	355 794	34%
03 - Juros e outros encargos	11 264	1%
04 - Transferências correntes	15 958	2%
07 - Aquisição de bens de capital	36 943	4%
08 - Transferências de capital	2 058	0%
10 - Passivos financeiros	139 090	13%
<b>Total</b>	<b>1 047 724</b>	<b>100%</b>

Anexos, a fls. 51

<sup>57</sup> Lembramos a inexistência da exigível compatibilidade entre a informação relativa aos compromissos constante do MEOD e do reporte de FD, pois, como já referimos, apurámos, relativamente ao final de jan/2014, uma divergência materialmente relevante ( menos M€ 8,5 ao nível dos FD ).

Saliente-se que, em qualquer caso (apuramento da IGF ou reporte da Autarquia), os **FD negativos apurados em fev/2014** (cfr. item anterior) **importavam num valor inferior ao dos compromissos agendados** (de abr/2014) que foram considerados, **pela primeira vez**, em termos definitivos, **nesse cálculo**.

Ora, os **compromissos agendados não chegam**, de facto, pelo menos em termos autónomos, a ser submetidos ao teste da existência de FD, pois:

- ✓ No momento da sua assunção inicial pelo valor total, o respetivo montante é diferido, em termos de impacto nos FD, pelos meses a que respeitam (cfr. 2.2.2.2.4.);
- ✓ Quando do cálculo dos FD, que passa a abranger o mês a que respeitam, são assumidos automaticamente em termos globais como um valor agregado que influencia o respetivo resultado.

Deste modo, na sequência do seu prévio agendamento, **foram ilegalmente assumidos**, no momento do cálculo de fev/2014, **compromissos sem FD no montante correspondente ao valor negativo apurado**, como se evidencia de seguida:

Figura 14 – Compromissos ( agendados ) sem FD considerados no cálculo de fev/2014

Un: euro

DESCRIÇÃO	fev-2014	
	Autarquia	IGF
1 - Fundos Disponíveis apurados	- 837 096	- 810 128
2 - Compromissos agendados para abr/2014 assumidos no processo de cálculo dos FD de fev/2014	1 047 724	1 047 724
3 - Compromissos sem Fundos Disponíveis a)	<b>837 096</b>	<b>810 128</b>

a) O valor indicado decorre das expressões seguintes: se (1)>0 o resultado é zero; se (1)<0 e (1)+(2)<0, o resultado é (2); nos restantes casos, ou seja, quando (1)<0 e (1)+(2)>0, o resultado é o valor absoluto de (1)

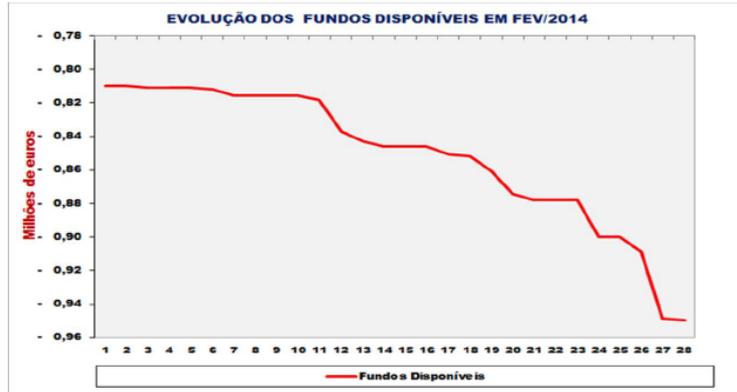
Anexos, a fls. 28, 29, 51 e 68

Refira-se, no entanto, que, por um lado, **não é possível identificar casuisticamente** quais os **compromissos agendados que foram assumidos sem FD no momento do respetivo cálculo** ( pois do montante agendado para abr/2014 - M€ 1 - apenas cerca de m€ 810 estavam nessa situação ), e, por outro lado, **respeitam**, em regra, a **despesas processadas internamente ou decorrentes de decisões anteriores**<sup>58</sup>, cujos compromissos foram assumidos ao nível da dotação orçamental da despesa em data distinta ( pelo montante total do exercício ).

2.2.3.2.2. Acresce que, de acordo com a **conta-corrente de fev/2014**, corrigida pela IGF ( cfr. item 2.2.2.1.2.), o saldo dos **FD apresentou** a seguinte **evolução ao longo desse mês**:

<sup>58</sup> Em especial, como já referimos, com pessoal, aquisições de bens e serviços e passivos financeiros ( amortizações ).

Figura 15 – Comportamento dos FD durante o mês de fev/2014



Fonte: Apuramento da IGF

Anexos, a fls. 68 a 73

Como já foi referido, independentemente do reporte à DGAL ou do apuramento da IGF, o **MSPS calculou FD negativos em fev/2014**, pelo que, de acordo com o art. 5º, n.º 1, da LCPA<sup>59</sup>, não poderia assumir, durante aquele mês, em princípio<sup>60</sup>, qualquer novo compromisso.

Anexos, a fls. 68 a 73

Ora, para além da **assunção de compromissos sem FD no momento do respetivo cálculo de fev/2014** ( parte dos compromissos agendados para abr/2014 - cfr. item 2.2.3.2. ), o **MSPS também assumiu, ao longo do referido mês, novos compromissos sem FD** no montante total de **m€ 121**<sup>61</sup>.

Anexos, a fls. 68 a 73 e 75

Com o objetivo de apurar, ainda que em termos genéricos, a **natureza das despesas subjacentes aos novos compromissos assumidos sem FD ao longo do mês**, efetuámos a sua **discriminação pela classificação económica**, como se evidencia de seguida:

Figura 16 – Compromissos assumidos sem FD em fev/2014

Linha: euro

CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA	NOVOS COMPROMISSOS ASSUMIDOS, INCLUINDO REFORÇOS, EM FEV/2014, SEM FUNDOS DISPONÍVEIS		AMOSTRA
	Valor	%	Valor
01 - Despesas com o Pessoal	34 639	29%	5 513
02 - Aquisição de bens e serviços	67 264	56%	26 163
04 - Transferências Correntes	524	0%	
06 - Outras Despesas Correntes	182	0%	
07 - Aquisição de Bens de Capital	18 406	15%	4 407
<b>Total</b>	<b>121 015</b>	<b>100%</b>	<b>36 083</b>

Fonte: Conta-corrente de FD do mês de fev/2014 e posição dos compromissos no final do mês

Anexos, a fls. 68 a 73 e 75

<sup>59</sup> O qual prescreve, atualmente, que “ Os titulares de cargos políticos, dirigentes, gestores e responsáveis pela contabilidade não podem assumir compromissos que excedam os fundos disponíveis (...) ”.

<sup>60</sup> A não ser que fosse, entretanto, efetuada alguma anulação/redução dos compromissos anteriormente assumidos ou realizado um ATFD em montante superior, de forma autónoma ou conjugada, ao dos FD negativos, ou, ainda, caso se tratasse de compromissos relativos a despesas totalmente financiadas por receitas consignadas, o que não se verificou.

<sup>61</sup> Este valor corresponde ao valor dos compromissos ( novos ou reforços ) assumidos durante o mês de fev/2014, não influenciado por quaisquer anulações/reduções de compromissos ocorridos no mesmo período.

Para além disso, **através da análise efetuada** a uma amostra<sup>62</sup> de **despesas relativas a compromissos assumidos ao longo de fev/2014** ( já após o respetivo cálculo de FD ) verificámos que foi:

- ✓ Elaborada previamente, em todos os casos, uma informação expressa dos serviços sobre a inexistência de FD<sup>63</sup>;
- ✓ Inserido, em regra, o correspondente número de compromisso nos termos do art. 9º, n.º 2, da LCPA, tendo sido constatada apenas uma exceção, que respeita, segundo os elementos disponibilizados pelos serviços, a uma despesa com o aluguer de viatura de transportes escolares ( compromisso n.º 9786, no montante de € 1 908 );
- ✓ Omitida qualquer fundamentação e/ou justificação, nos despachos de autorização do Vereador responsável pela área financeira ( em sede de delegação de competências ) ou, excepcionalmente, do Presidente da Câmara Municipal ( por norma, apenas com a respetiva rubrica e data ), para a assunção de compromissos sem FD;
- ✓ Realizada despesa, relativamente a três situações<sup>64</sup>, no montante total de € 2 900, sem a assunção do respetivo e exigível compromisso prévio ao nível da dotação orçamental da despesa e em termos de FD ( com impacto nos reportes de fev/mar de 2014 ), que não foram objeto de qualquer correção por parte da IGF atendendo a que acabaram por ser assumidos numa data próxima.

Anexos, a fls. 68 a 75

**2.2.3.2.3.** As situações descritas nos dois itens anteriores **violam**, em nosso entender, o **disposto no art. 5º, nº 1, da LCPA** ( bem como o art. 7º, nº 2, do DL\_LCPA ), sendo **suscetíveis**, em abstrato, de **gerar responsabilidade financeira sancionatória**, de harmonia com o previsto no art. 11º, nº 1, da LCPA, e no art. 65º, nº 1, al. b), da LOPTC ( cfr. no item 2.5. o apuramento e imputação de responsabilidades ).

No contraditório, o MSPS apresenta um conjunto argumentos no sentido de justificar a assunção de compromissos sem FD, que serão analisados de forma integrada ( cfr. item 2.5. ).

Anexos, a fls. 118 a 122, 140 e 141

**2.2.3.3.** Por sua vez, os **pagamentos em atraso** ( cuja redução sistemática ou eliminação total é, como já referimos, o objetivo principal da LCPA ) **importavam, no final de fev/2014**, de acordo com os dados reportados no SIIAL, **em M€ 1,3**, tendo **decrecido m€ 67** face ao mês anterior, mantendo, por isso, a linha de evolução positiva que apresentam desde fev/2013 ( cfr. item 2.1.3. ).

Anexos a fls. 25, 27 e 29

<sup>62</sup> Que representa 30% do valor total dos novos compromissos assumidos durante o mês de reporte de FD analisado.

<sup>63</sup> O que se revela consentâneo com o consagrado na Norma de Controlo Interna ( NCI ) em vigor a partir de fev/2014, designadamente nos art.ºs 31.º e 33.º, em matéria da celebração de contratos e aquisição de bens e serviços, nos quais se refere “ 5 – Só com o registo do compromisso orçamental, o contrato pode ser celebrado, o qual deve incluir a indicação expressa do seu número sequencial ” e “ 1 – É proibida a receção de bens ou serviços sem que tenha sido emitida requisição externa ou celebrado contrato, com indicação do número sequencial de compromisso, (...) ”.

<sup>64</sup> Que corresponde ao compromisso n.º 9786, de 2/fev/2014, no valor de € 1 908, cuja fatura é de 16/jan/2014, bem como aos compromissos realizados em 13/mar/2014, relativamente a revisões de preços, documentados através das faturas n.ºs 1-7 e 1-8, de 19/fev/2014, nos montantes de, respetivamente, € 441 e € 551.

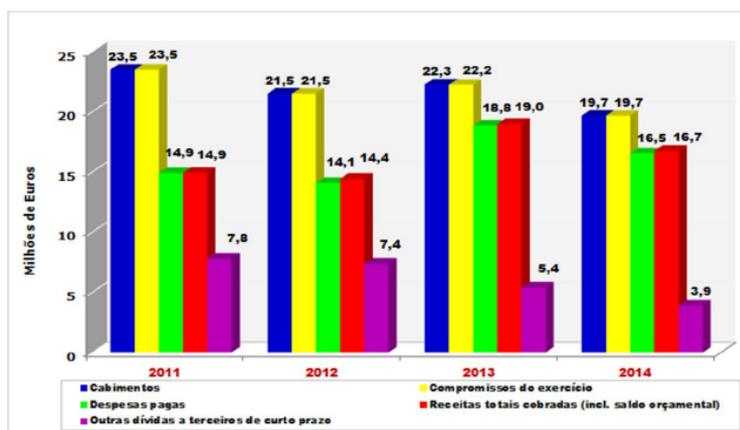
### 2.3. ANÁLISE DA TENDÊNCIA DE (IN)CUMPRIMENTO DA LCPA

2.3.1. Com vista a **aferrar**, com base na evolução ocorrida ao nível das grandezas relevantes para o apuramento dos FD, a **tendência existente em termos do eventual cumprimento futuro**, de forma sustentada, **do regime legal previsto na LCPA**, a IGF criou um **conjunto de indicadores** ( cuja análise consta dos itens seguintes ), que:

- ✓ **Comparam**, por um lado, os anos de 2011 a 2014 e, por outro lado, jan/2014 ( mês anterior ao de reporte analisado ) com o respetivo período homólogo do ano anterior ( jan/2013 );
- ✓ **Aferem da razoabilidade** das receitas consideradas nos reportes de FD do mês de dezembro de 2013 e 2014 e da relação entre as receitas relevantes para os FD e os compromissos assumidos no final desses exercícios.

2.3.1.1. A **evolução**, no quadriénio **2011/2014**, de **um conjunto de grandezas com impacto na situação financeira do MSPS**, foi a seguinte:

Figura 17 – Evolução de algumas grandezas entre 2011 e 2014



Anexos, a fls. 76 e 77

Assim, **entre 2011/2014**, os/as:

- ✓ **Cabimentos e compromissos** refletidos ao nível da **dotação orçamental da despesa diminuiram ( M€ 3,8 )**, em resultado da variação ocorrida ao nível das despesas correntes e de capital ( menos, respetivamente, M€ 1 e M€ 2,8 );
- ✓ **Despesas pagas** tiveram um **acréscimo de M€ 1,6**;
- ✓ **Receitas orçamentais cobradas** ( incluindo o saldo orçamental inicial ) **também aumentaram** cerca de **M€ 1,8**;
- ✓ **Outras dívidas a terceiros de CP** **decreceram num valor materialmente relevante ( M€ 3,9 )**, ainda que por força, essencialmente, da utilização do capital de empréstimo PAEL ( M€ 2,9 ).

Da evolução, **naqueles exercícios**, da relação **entre as grandezas referidas**, salientamos os seguintes aspetos:

- ✓ **Estabilidade**, num nível muito elevado ( 100% ), **do grau de execução dos compromissos face aos cabimentos de cada exercício**;

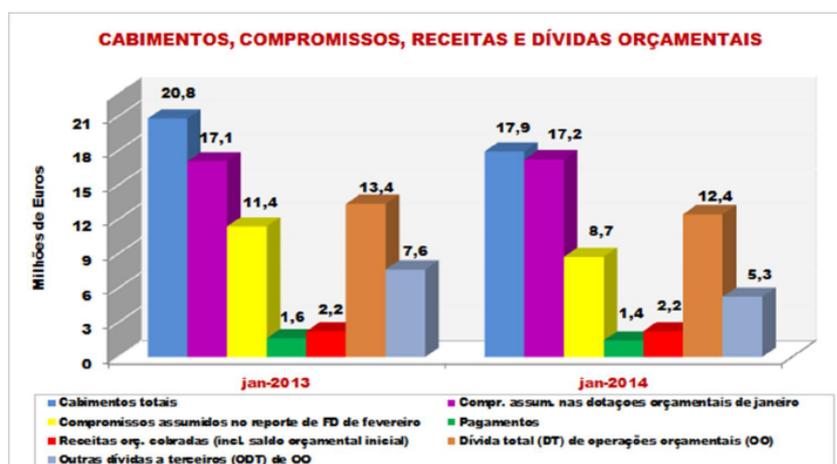
- ✓ **Aumento significativo do grau de cobertura dos cabimentos e compromissos pelas receitas disponíveis** <sup>65</sup> ( 22 pp, em ambos os casos, passando para 85% );
- ✓ **Redução substancial da diferença entre os cabimentos e compromissos totais e as receitas disponíveis** ( M€ 5,6, em ambos os casos );
- ✓ **Eliminação, nos três últimos anos, do valor dos compromissos assumidos que não geraram dívida exigível no exercício** ( em 2011, importavam em M€ 1,2 );
- ✓ **Aumento, entre 2011 e 2014, do nível de cobertura dos compromissos assumidos e ainda não pagos** ( independentemente de terem sido faturados ou equivalente ) **pelo saldo orçamental** ( 7 pp, passando para 7% ).

Anexos, a fls. 77 ( indicadores 1 a 9, em especial, 1, 2, 5, 8 e 9 )

Assim, **entre 2011/2014**, verificou-se uma **evolução favorável da situação financeira do MSPS**, designadamente **face à melhoria verificada na relação entre as várias grandezas relevantes e com impacto no cumprimento da LCPA**, em resultado da tendência de ajustamento ocorrida no sentido da desejável articulação entre receitas e despesas orçamentais.

**2.3.1.2.** Por sua vez, a **evolução de algumas grandezas que se refletem**, de forma direta ou indireta, **nos FD de fev/2014** ( reportados ao final de jan/2014 ) **face às do período homólogo de 2013**, foi a seguinte <sup>66</sup>:

**Figura 18 - Evolução de algumas grandezas ( jan/2013 e jan/2014 )**



Fonte: Mapas de execução orçamental da despesa e da receita e mapas de reporte dos FD

Anexos, a fls. 78 e 79

<sup>65</sup> Em especial por força do aumento das receitas relativas às rubricas 12 – passivos financeiros ( M€ 2,7 e 272% ) e 10.03.07 - participação comunitária em projetos cofinanciados ( M€ 1,4 e 249% ) e da redução dos cabimentos ( M€ 1,22 e 5% ) e dos compromissos ( M€ 1,26 e 5% ), com destaque para as rubricas 02 – aquisições de bens e serviços e 04 - transferências correntes ( respetivamente, m€ 875: 15% e m€ 275: 35% e m€ 874: 15% e m€ 275: 36% ).

<sup>66</sup> Uma vez que o período considerado corresponde apenas a um mês, os resultados dos indicadores utilizados não permitem extrair conclusões de tendência. No entanto, para assegurar a coerência com programa de trabalho da IGF mantemos a análise no presente relatório.

Assim, entre aqueles dois períodos, ao nível da **dotação orçamental da despesa**:

- ✓ Os **cabimentos totais diminuíram de forma substancial ( M€ 2,9 )**, em resultado, em especial, do decréscimo ocorrido ao nível das despesas de capital ( M€ 3,2), por força, essencialmente, da evolução das rubricas relativas à aquisição de bens de capital (-M€ 3) e passivos financeiros (-m€ 174);
- ✓ Os **compromissos totais cresceram ( m€ 165 )**, na sequência da evolução verificada ao nível das despesas correntes ( mais M€ 3,8) e de capital ( menos M€ 3,6), que ficou a dever-se fundamentalmente:
  - Ao aumento das rubricas relativas a pessoal ( M€ 4,2 )<sup>67</sup> e transferências de capital ( m€ 14 );
  - À diminuição das rubricas de aquisição de bens de capital (-M€ 3,5), de aquisições de bens e serviços (-m€ 221) e de juros e encargos (-m€ 198).
- ✓ As **despesas pagas tiveram um decréscimo ( m€ 195 )**, causado, em especial, pelo comportamento da componente de capital (-m€ 550).

Por sua vez, os **compromissos assumidos com impacto no cálculo dos FD** tiveram uma **diminuição acentuada ( M€ 2,7 )**, ainda que seja de reafirmar que tal comparação não é totalmente fiável, pois está influenciada por alguma heterogeneidade nos critérios adotados naqueles períodos ao nível do reconhecimento de compromissos nesta sede<sup>68</sup>.

Acresce, ainda, que:

- ✓ As **receitas orçamentais cobradas** (incluindo, o saldo inicial) **apresentaram alguma estabilidade** ( aumentaram apenas cerca de m€ 17 );
- ✓ A **dívida orçamental total diminuiu ( m€ 921 )**, em resultado do simultâneo decréscimo das outras dívidas a terceiros ( M€ 2,4) e dos ECP<sup>69</sup> ( m€ 150), apesar do aumento significativo dos EMLP<sup>70</sup> ( M€ 1,6).

A **relação das disponibilidades orçamentais** ( receitas orçamentais cobradas, incluindo o saldo orçamental ) **com as restantes grandezas**<sup>71</sup> e a sua **evolução entre os dois períodos analisados** resulta da figura seguinte:

<sup>67</sup> Cujas evoluções terão, essencialmente, a ver com o pagamento, em 2014, do valor global dos subsídios de férias e de Natal, ao contrário do que se verificou no exercício anterior.

<sup>68</sup> A título exemplificativo, cfr. o disposto nos Anexos, a fls. 53 a 58, em especial, 54 e 55, em sede da assunção de compromissos ao nível das despesas de carácter permanente ou continuado.

<sup>69</sup> Empréstimos de curto prazo.

<sup>70</sup> Empréstimos de médio e longo prazos.

<sup>71</sup> Lembramos que, nos indicadores relativos à dívida, relacionamos o valor das receitas de parte de um exercício com o stock da dívida no final desse período, sendo, por isso, o seu resultado relevante apenas em termos de evolução.

Figura 19 – Grandezas não cobertas pelas disponibilidades orçamentais

Un: euro

DESCRIÇÃO	jan-2013			jan-2014			VARIACÃO DA DIFERENÇA	
	Valor	Diferença	%	Valor	Diferença	%	Valor	pp
(1)	(2)	(3)=(2)-(F, coluna 2)	(4)=(2)/(F)	(5)	(6)=(5)-(F, coluna 5)	(7)=(5)/(F)	(8)=(6)-(3)	(9)=(7)-(4)
A - Cabimentos	20 807 470	18 576 733	11%	17 935 011	15 687 708	13%	- 2 889 025	1,8
B - Compromissos (dotações orçamentais de janeiro)	17 073 279	14 842 542	13%	17 237 917	14 990 613	13%	148 071	0,0
C - Compromissos (reporte de FD de fevereiro)	11 384 792	9 154 055	20%	8 732 249	6 484 946	26%	- 2 669 109	6,1
D - Dívida total de operações orçamentais	13 368 979	11 138 242	17%	12 448 428	10 201 125	18%	- 937 117	1,4
E - Outras dívidas a terceiros de operações orçamentais	7 629 036	5 398 299	29%	5 252 343	3 005 040	43%	- 2 393 259	13,5
<b>F - Disponibilidades orçamentais</b>	<b>2 230 737</b>			<b>2 247 303</b>				

Fonte: Mapas de execução orçamental da despesa e da receita, balancete analítico e mapas de reporte dos FD

Anexos, a fls. 80 ( indicadores 1 a 5 )

Deste modo, entre os referidos períodos, **melhorou o nível de cobertura dos cabimentos, compromissos e dívidas pelas receitas orçamentais disponíveis.**

Verificou-se, por isso, em **jan/2014**, alguma **tendência de ajustamento** entre as disponibilidades orçamentais, as despesas potenciais e/ou realizadas e as dívidas orçamentais, o que **confirma a evolução positiva que resulta da análise efetuada no item anterior relativamente aos exercícios de 2011/2014.**

**2.3.1.3.** A análise, numa perspetiva anual, da razoabilidade do valor total das receitas com impacto nos FD dos reportes de dezembro de 2013/2014<sup>72</sup> face ao respetivo potencial máximo no final daqueles exercícios ( decorrente da aplicação das regras da LCPA ), permitiu constatar o seguinte:

Figura 20 – Receitas relevantes para os FD de 2013 e 2014

Un: euro

ANO	RECEITAS		
	Reporte dos FD de dez a)	Potencial máximo relevante para os FD b)	Diferença
(1)	(2)	(3)=(1)-(2)	
2013	19 579 208	19 139 120	440 089
2014	17 633 859	16 947 170	686 689

a) Corresponde à soma dos valores acumulados até nov e os previsionais para dez.  
 b) Resulta da soma da receita total cobrada (mapa de execução orçamental da receita) com o saldo, no final do ano, de recebimentos em atraso e transferências do CREM com impacto no cálculo dos FD e ainda não recebidos

Anexos, a fls. 81

Podemos, assim, afirmar que **o valor global das receitas** considerado nos reportes dos FD de dezembro de 2013/2014<sup>73</sup> **não era totalmente consistente com o respetivo potencial máximo de cada um dos exercícios que resulta da aplicação das regras da LCPA**, atendendo, em especial, à respetiva cobrança ao nível da execução orçamental.

<sup>72</sup> Trata-se do reporte respeitante ao derradeiro mês do último ano findo, único em que o valor previsionais considerado ( ainda que apenas quanto a esse mês ) nunca chega a ser objeto de correção, para efeitos de apuramento de FD, face à execução efetiva das receitas.

<sup>73</sup> Ainda que previsionais quanto a esse mês.

Refira-se, também, que, nos cálculos e reportes efetuados pela Autarquia, relativamente a nov/dez de 2013, não foram consideradas quaisquer receitas de jan/fev de 2014 ( cfr. infra o que ainda diremos sobre este aspeto ), ao contrário do que se verificou em idênticas situações e períodos de 2014 e 2015.

Todavia, na nossa análise não entrámos em consideração, neste último caso, com as receitas de jan/fev de 2015 consideradas no reporte de dez/2014, bem como com os compromissos relativos aos referidos meses ( nomeadamente, na abordagem efetuada no item seguinte ).

De qualquer modo, neste caso, as diferenças apuradas estão relacionadas, em especial, com a consideração, ao nível da previsão da receita efetiva própria, de um crédito que a Autarquia tinha a expectativa de cobrar, até ao final dos exercícios de 2013/2014, da empresa Termalitur, EM, o valor de, respetivamente, m€ 801<sup>74</sup> e m€ 323<sup>75</sup>.

Acresce, em 2014, segundo esclarecimentos prestados pelos serviços<sup>76</sup>, o facto de “ (...) na coluna do mês de dezembro constar um valor relativo à previsão de submissão de pedidos de pagamento de transferências QREN nas plataformas, no total de € 544 551,438 (...) ”, que não se concretizou no exercício.

Não obstante as justificações apresentadas, verificou-se, em ambos os exercícios, o **empolamento das receitas relevantes para o apuramento dos FD**, o que constitui um risco, em especial durante o mês de dezembro, **de assunção compromissos sem FD**.

Refira-se, ainda, que, **em termos anuais, a relação entre as receitas** totais incluídas nos FD até ao final de 2013 e 2014 ou **que resultam**, no final de cada ano, **do indicado potencial máximo relevante para os FD e os compromissos assumidos** nesses exercícios foi a seguinte:

Figura 21 – Diferença e relação entre receitas e compromissos de 2013 e 2014

Um euro

ANO	RECEITAS a)		COMPROMISSOS TOTAIS DO EXERCÍCIO (dotação da despesa)	DIFERENÇA E RELAÇÃO ENTRE AS RECEITAS INDICADAS E OS COMPROMISSOS			
	Reporte dos FD de dez	Potencial máximo relevante para os FD		Receitas do reporte de dez		Valor máximo de receita de 2013	
				Valor	%	Valor	%
	(1)	(2)		(3)	(4)=(1)-(3)	(5)=(4)/(1)	(6)=(2)-(3)
2013	19 579 208	19 139 120	22 229 101	- 2 649 893	-14%	- 3 089 982	-16%
2014	17 633 859	16 947 170	19 651 584	- 2 017 726	-11%	- 2 704 414	-16%

a) Ver notas do quadro anterior.

Anexos, a fls. 52 e 81

Assim, em 2013/2014, **os valores globais das receitas** incluídos no reporte dos FD de dezembro<sup>77</sup> ou que resultam, no final de cada ano, **do potencial máximo relevante para os FD** ( tendo em conta, em especial, a respetiva execução orçamental ), **eram manifestamente insuficientes para cobrir os compromissos totais assumidos em cada exercício**.

Ora, ainda que desta análise **não decorra diretamente a assunção de compromissos sem FD**<sup>78</sup>, **o seu resultado espelha**, com clareza, que, não obstante a evolução positiva ocorrida, designadamente, na relação entre as grandezas relevantes para o apuramento dos FD, **persistia, em 2013 e 2014, um relevante desajustamento** ( ainda que decrescente ) entre os valores das receitas ( constantes dos reportes de dezembro ou do potencial máximo relevante para os FD ) **e os compromissos totais assumidos**.

<sup>74</sup> Cfr. mapa de execução orçamental da receita do ano 2013 ( rubrica 05.11. – Ativos incorpóreos ).

<sup>75</sup> Cfr. mapa de execução orçamental da receita de 2014 ( rubrica 05.10.99.05. – Outros – Atividade termal ) - cfr., ainda, item 2.2.2.1.1..

<sup>76</sup> Email da Divisão Financeira, de 22/jan/2016.

<sup>77</sup> Como referimos anteriormente, no reporte de dez/2013 não foi considerada qualquer receita relativa aos dois meses seguintes ( jan/fev de 2014 ), quando tal procedimento poderia ter sido adotado em conformidade com o disposto no art. 5º, n.º 1, do DL\_LCPA, mas, em 2014, a situação já foi diferente ( cfr. infra o que se dirá sobre este aspeto ).

De qualquer modo, na análise subjacente a este quadro entramos sempre em consideração apenas com as receitas e compromissos do exercício, ou seja, sem considerar qualquer montante de jan/fev do ano seguinte, pois só assim a informação é consistente e comparável com a que decorre dos mapas de execução orçamental.

<sup>78</sup> Já que, atendendo à metodologia utilizada, nomeadamente no que respeita à previsão da receita e aos ATFD, alguns destes compromissos podem ter sido assumidos em períodos em que existiam FD.

Assim, no final daqueles exercícios, **ainda não tinham sido adotadas**, pelos eleitos e órgãos municipais, **todas as medidas necessárias ao exigível cumprimento imediato, integral e sistemático do regime legal consagrado pela LCPA.**

#### 2.4. EVOLUÇÃO DOS FD, COMPROMISSOS COM IMPACTO NOS FD E PA ( MAR/2014 A JUL/2015 )

2.4.1. O MSPS, no período indicado<sup>79</sup>, **cumpriu**, de forma sistemática e atempada<sup>80</sup>, **a obrigação de prestação periódica de informação sobre os FD à DGAL.**

2.4.2. De acordo com os **dados reportados à DGAL ( através do SIAL )**<sup>81</sup>, o **MSPS apresentou**, no período decorrido entre mar/2014 e jul/2015, **a seguinte evolução mensal dos FD, compromissos com impacto nos FD e PA:**

Figura 22 – Evolução dos FD, compromissos assumidos e PA

Urx euro

MÊS	REPORTE		PAGAMENTOS EM ATRASO		
	FD	Compromissos	Stock	Varição face ao mês anterior	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	
2014	mar	250 189	9 728 140	1 344 448	
	abr	- 404 682	11 538 574	1 323 478	- 20 970
	mai	- 1 589 342	13 528 083	1 261 656	- 61 823
	jun	- 1 849 831	14 913 719	1 258 856	- 2 799
	jul	- 1 369 017	15 563 864	1 256 145	- 2 711
	ago	- 1 145 364	16 559 414	1 239 228	- 16 917
	set	- 1 403 964	17 672 673	1 162 138	- 77 090
	out	- 2 265 844	19 778 512	1 153 873	- 8 265
	nov	- 2 106 217	20 676 021	1 149 692	- 4 181
	dez	- 1 636 407	21 430 651	1 142 740	- 6 953
2015	jan	508 492	5 744 666	1 123 640	- 19 100
	fev	485 093	6 830 488	751 411	- 372 229
	mar	178 533	8 383 330	750 554	- 857
	abr	42 077	9 535 081	432 416	- 318 138
	mai	321 405	10 415 178	432 056	- 359
	jun	68 110	11 530 263	422 209	- 9 847
	jul	122 482	12 546 058	409 918	- 12 291

Fonte: Dados extraídos do SIAL em 29/mar/2014, 10/jul/2014 e 7/set/2015

Anexos, a fls. 82

Assim, no período indicado, de **acordo com a informação prestada pela Autarquia:**

- ✓ Entre abr/dez de 2014, foram calculados, de forma sistemática, **FD negativos**, que, em 2015 ( até jul ), passaram a positivos, ainda que de montante reduzido.

<sup>79</sup> Que abrange os meses posteriores ao período de reporte de referência ( mar/2014 ) até jul/2015.

<sup>80</sup> Em 2013, até ao dia 10, e, em 2014 e 2015, até ao 10º dia útil de cada mês, de acordo com, respetivamente, o art. 61º, n.º 1, al. a), do DL n.º 36/2013, de 11/mar, art. 60º, n.º 1, al. a), do DL n.º 52/2014, de 7/abr, e art. 60º, n.º 1, al. c), do DL n.º 36/2015, de 9/mar.

<sup>81</sup> A análise efetuada neste item incide sobre a informação reportada no SIAL pela Autarquia, que não foi objeto de validação por parte da IGF.

Refira-se, no entanto, que, entre jan/jul de 2015, o impacto líquido do ATFD ( ou seja, o valor dos aumentos temporários deduzido das respetivas correções já efetuadas ) foi sempre superior ao montante de FD reportados.

Deste modo, os FD positivos apurados naqueles períodos resultaram exclusivamente da utilização daquele instrumento, que, atendendo às suas características, implica **um risco significativo em termos da necessária articulação entre receitas e compromissos**<sup>82</sup> e não permite retirar, no final do período analisado, conclusões definitivas sobre o reflexo da evolução dos FD no in/cumprimento da LCPA.

- ✓ O **montante dos PA manteve a tendência de redução contínua e gradual**, evolução que vai no sentido, como já referimos, de um dos objetivos centrais do quadro legal consagrado pela indicada norma.

Anexos, a fls. 82

Ainda assim, ao que tudo indica e não obstante os riscos apontados quanto às variáveis com impacto nos FD apurados, no período referido **ocorreu uma evolução positiva da situação ao nível das grandezas relevantes para o regime legal consagrado na LCPA.**

**2.4.3.** Realce-se, por fim, que, **no cálculo e reporte dos FD de nov/dez de 2014** foram, sucessivamente, **consideradas as receitas** ( nos termos do art. 5º, n.º 4, do DL n.º 127/2012<sup>83</sup> ) e **compromissos**<sup>84</sup> de **jan/fev de 2015**, nos seguintes montantes:

**Figura 23 – Reportes de novembro e dezembro de 2014**

Un: euro

DESCRIÇÃO	REPORTE DE NOV/2014	REPORTE DE DEZ/2014		
	Jan/2015	Jan/2015	Fev/2015	Total
<b>1 - Receitas consideradas</b>	1 248 482	1 248 482	911 904	<b>2 160 386</b>
<b>2 - Compromissos incluídos</b>	730 633	632 423	711 138	<b>1 343 561</b>
<b>Diferença (1-2)</b>	<b>517 849</b>	<b>616 059</b>	<b>200 766</b>	<b>816 825</b>

Fonte: Dados extraídos do SIAL em 7/set/2015 e informação prestada pelo Município

Verifica-se, assim, no cálculo e reporte dos FD dos dois últimos meses do ano de 2014, **alguma articulação temporal entre receitas relevantes e compromissos com impacto nos FD**, pois são, sucessivamente, consideradas as principais receitas relativas aos dois meses iniciais do ano seguinte, mas também são incluídos, total ou parcialmente, os compromissos desses períodos de caráter permanente e continuado.

No entanto, atendendo à diferença entre aquelas duas grandezas, foi criada **a possibilidade artificial**

<sup>82</sup> Conforme previsto no art. 60º, n.º 1, al. a), do DL n.º 52/2014, de 7/abr.

<sup>83</sup> Aditado pelo art. 172º da Lei n.º 66-B/2012, de 31/dez.

<sup>84</sup> Ainda que a Lei apenas se refira às receitas à possibilidade de considerar algumas receitas de jan/fev do ano seguinte, a DGAL, em esclarecimento publicitado em nov/2013, afirma que “ *Tendo em consideração o princípio da prudência e do equilíbrio da gestão de receitas e compromissos, uma vez consideradas as receitas dos meses de janeiro e fevereiro de 2014 deverão ser considerados igualmente os compromissos com despesas certas e permanentes desses meses, bem como os compromissos agendados para esses mesmos meses* ”, posição com que concordamos em absoluto.

de assumir, em nov/dez de 2014, **novos compromissos de valores materialmente relevantes** ( respetivamente, **m€ 518 e m€ 817** ) **sem a garantia de existirem**, de facto, **FD**, pois o respetivo cálculo está influenciado por receitas, de jan/fev de 2015, que podem ser necessárias para assumir, nesse exercício, os compromissos respetivos, nomeadamente de carácter permanente e continuado.

Assim, do procedimento adotado pela Autarquia, relativamente ao cálculo dos FD de nov/dez de 2014, decorre um **risco significativo de incumprimento da LCPA logo desde o início do ano seguinte**.

**2.4.4.** Aliás, o controlo expedito e de carácter genérico que efetuámos<sup>85</sup>, quanto aos meses de **mar/2014 a jul/2015**, permitiu verificar que, nesse período, **continuaram a ser assumidos compromissos de valor materialmente relevante sem que existissem FD**, ou seja, com FD negativos, conforme decorre da figura seguinte:

**Figura 24 – Compromissos assumidos sem FD entre mar/2014 e jul/2015**

Lix: euro

MÊS	FD AJUSTADOS DO IMPACTO DOS ATFD	COMPROMISSOS ASSUMIDOS SEM FD			
		No âmbito do cálculo	Ao longo do mês	Total	
(1)	(2)	(3)	(3)	(5)=(3)+(4)	
2014	mar	580 613	0	0	0
	abr	- 392 608	404 682	1 005 607	1 410 289
	mai	- 1 589 342	983 902	664 410	1 648 311
	jun	- 1 847 452	721 227	0	721 227
	jul	- 1 366 910	780 032	237 993	1 018 024
	ago	- 1 145 364	757 558	31 094	788 652
	set	- 1 403 964	1 082 165	164 254	1 246 420
	out	- 2 265 844	1 941 585	166 876	2 108 461
	nov	- 2 106 217	730 633	43 493	774 126
	dez	- 1 636 407	711 138	0	711 138
<b>Total</b>		<b>8 112 921</b>	<b>2 313 726</b>	<b>10 426 647</b>	
2015	jan	508 492	0	0	0
	fev	485 093	0	0	0
	mar	178 533	0	0	0
	abr	42 077	0	0	0
	mai	321 405	0	17 851	17 851
	jun	68 110	0	165 046	165 046
	jul	122 482	0	41 882	41 882
<b>Total</b>		<b>0</b>	<b>224 780</b>	<b>224 780</b>	

Anexos, a fls. 82 e 82A

Realce-se que a análise efetuada pela IGF, tem subjacente os seguintes pressupostos:

- ✓ Os FD ajustados correspondem aos apurados no momento do respetivo cálculo acrescidos, de imediato, dos ATFD posteriormente efetuados durante esse mês<sup>86</sup>;

<sup>85</sup> Cujos pressupostos e metodologia estão descritos detalhadamente nos Anexos, a fls. 82 e 82A.

<sup>86</sup> Esta opção, que teve de ser tomada atendendo ao tipo de controlo efetuado ( cfr. Anexos, a fls. 82A ), beneficia e é a mais favorável para a Autarquia, pois considera que os ATFD são efetuados logo após o cálculo do mês ( melhorando, assim, desde logo, os FD ), quando podem ter sido concretizados ao longo do mês e, assim, só a partir dessa data deveriam ter impacto sobre os FD.

- ✓ Os compromissos assumidos em cada mês são apurados através da diferença entre o montante total considerado em dois períodos de reporte consecutivos, ainda que corrigido, o último deles, dos incluídos, neste contexto, pela primeira vez no momento do próprio cálculo dos FD<sup>87</sup>.

Ainda que, atendendo aos pressupostos referidos, os compromissos assumidos sem FD que constam das respetivas conta-correntes da Autarquia não correspondam aos apurados pela IGF ( pois não integram, nomeadamente, os assumidos no próprio cálculo ), juntamos, a título exemplificativo, algumas cópias de partes daqueles documentos que evidenciam claramente a ocorrência da situação descrita.

Anexos, a fls. 83 a 87

O MSPS, entre mar/2014 e jul/2015, **também violou o art. 5º, n.º 1, da LCPA** ( bem como o art. 7º, n.º 2, do DL\_LCPA ), pois, nesses períodos, foram **assumidos compromissos sem FD** no valor materialmente relevante de, respetivamente, **M€ 10,4 e m€ 225**, sendo esta situação **suscetível**, em abstrato, **de gerar responsabilidade financeira sancionatória**, de harmonia com o previsto no art. 11º, n.º 1, da LCPA, e no art. 65º, n.º 1, al. b), da LOPTC ( cfr. no item seguinte o apuramento e imputação de responsabilidades ).

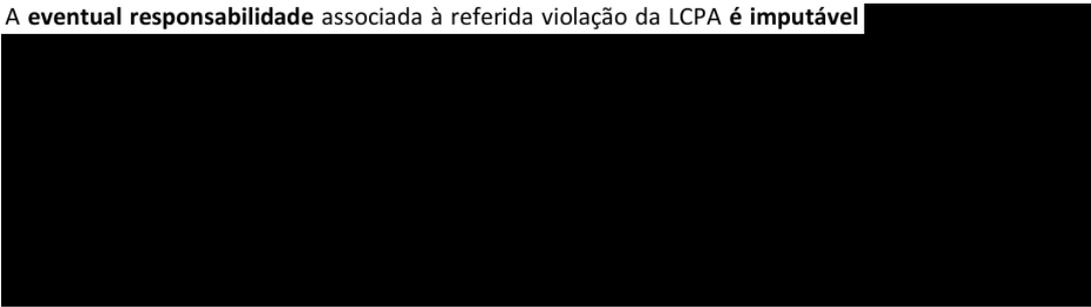
## 2.5. RESPONSABILIDADE PELA ASSUNÇÃO DE COMPROMISSOS SEM FUNDOS DISPONÍVEIS

2.5.1. Evidenciámos, ao longo deste relatório, diversas situações que consubstanciam a **assunção de compromissos sem FD**, que sintetizamos de seguida:

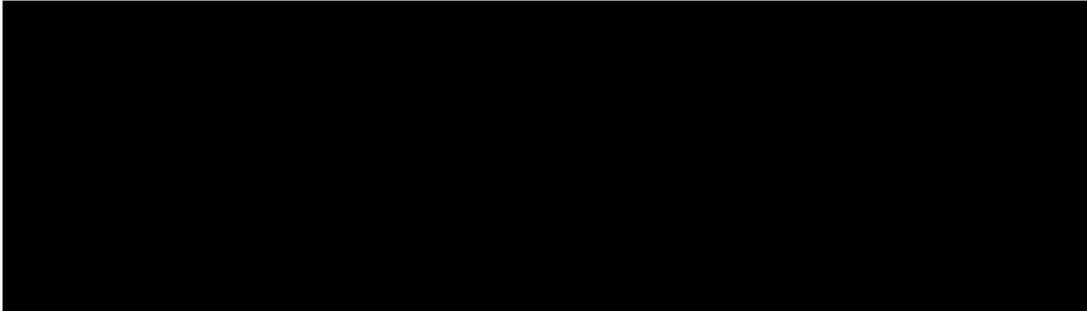
- ✓ Entre 1/jan e o final de out/2013: M€ 2,5 ( item 2.1.2. );
- ✓ Entre nov/2013 e jan/2014: M€ 2,2 ( item 2.1.2. );
- ✓ No processo de apuramento dos FD de fev/2014: m€ 810 ( item 2.2.3.2.1. );
- ✓ Ao longo do mês de fev/2014: m€ 121 ( item 2.2.3.2.2. );
- ✓ No cálculo dos FD e ao longo dos meses de abril, maio e julho a novembro de 2014 e de maio a julho de 2015: respetivamente, M€ 10,4 e m€ 225 ( itens 2.4.4. ).

Ora, como já referimos, a **assunção de compromissos sem fundos disponíveis é suscetível**, em abstrato, **de gerar responsabilidade financeira sancionatória**, de harmonia com o previsto no art. 11º, n.º 1, da LCPA, e o art. 65º, n.º 1, al. b), da LOPTC.

A **eventual responsabilidade** associada à referida violação da LCPA é **imputável**



<sup>87</sup> Pois respeitam, em regra, a compromissos de despesas de carácter regular e permanente relativas ao segundo mês seguinte ao do reporte, que, por isso, não devem influenciar, em termos da metodologia adotada no apuramento efetuado, os compromissos assumidos no mês anterior ao do reporte.



A apreciação e valorização dos factos descritos é da competência do Ministério Público junto do TC, de harmonia com o disposto no art. 89º, n.ºs 1, al. c) e 2, da Lei n.º 98/97, de 26/ago.

Aliás, a IGF encontra-se sujeita nesta matéria a um especial dever de colaboração com aquele Tribunal ( art. 12º da citada Lei ), constando, expressamente, de um Protocolo celebrado entre estas entidades ( em março de 2006 ) que “ (...) não constitui matéria dos trabalhos de auditoria ou de inspeção a averiguação de aspetos relativos ao nexa de imputação dos factos apurados, isto é, de culpa ou dolo dos agentes. ”.

Cabe, no entanto, à IGF carrear para o processo todos os elementos e apreciações que permitam contextualizar a situação ocorrida e, assim, permitir um melhor conhecimento da mesma, o que efetuámos ao longo deste documento, em especial, nos itens em que foram descritas as situações de assunção de compromissos sem fundos disponíveis ( nomeadamente, através da identificação dos períodos, montante e natureza das despesas em causa ).

**2.5.2.** O MSPS, no contraditório, não questiona os factos apurados pela IGF quanto ao incumprimento da LCPA, mas apresenta como principais constrangimentos à imediata aplicação da LCPA os seguintes:

- ✓ Impossibilidade do Município “ (...) acomodar todos os compromissos assumidos ( e, em parte, já realizados ) nas verbas cobradas desde o início do exercício e nas que previam cobrar nos 3 meses seguintes (...). Porém, as entidades públicas, e em especial os municípios, atendendo à abrangente matriz de atribuições e competências e à irregularidade de parte das suas fontes de financiamento, não possuíam, na sua maioria, uma situação económica e financeira que permitisse a adequação a estas novas regras no imediato, já que traziam, para este novo regime, uma “ herança ” acumulada ao longo dos anos anteriores, traduzida num nível de endividamento que, mesmo dentro dos limites legais, não seria compatível com as exigências que a LCPA veio trazer.(...) ”;
- ✓ A “ (...) LCPA trouxe para o enquadramento financeiro das entidades públicas novos termos, novas regras e novos procedimentos que não foram assimilados de imediato, atendendo às inúmeras dúvidas que permaneceram após a sua entrada em vigor. (...) foi publicado a 21 de junho o Decreto-Lei n.º127/2012 (DL\_LCPA), (...) foram clarificados muitos dos conceitos já estabelecidos, mas foram também acrescentados novos conceitos e novas regras que a própria LCPA não contemplava. Procurando dissipar as dúvidas que permaneciam e concretizar muitos dos procedimentos subjacentes, foram elaborados os Manuais de Apoio à Aplicação da LCPA, pela Direção-Geral do Orçamento (DGO) e pela Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), cuja disponibilização, neste último caso, ocorreu apenas no final do mês de Julho de 2012.(...) ”;

- ✓ A “(...) disponibilizou, pela primeira vez, um módulo relativo a Fundos Disponíveis na aplicação informática de suporte à contabilidade em Agosto de 2012 (...) veio a confirmar-se ao longo dos períodos seguintes que esta solução apresentava várias fragilidades, erros e limitações que não permitiram que a mesma cumprisse a função para que estava destinada.

Tal como as entidades públicas, também sentiu, ao longo do ano de 2012 e parte de 2013, grandes dificuldades para conceber e operacionalizar uma aplicação informática que cumprisse todos os requisitos do novo regime e proporcionasse aos utilizadores os instrumentos necessários ao efetivo controlo da aplicação da LCPA.

O módulo de conta-corrente de Fundos Disponíveis, essencial para acompanhamento permanente do saldo existente para novos compromissos, só se tornou fiável no final de 2013 e ainda sofreu, recentemente, atualizações que visaram o seu aperfeiçoamento, o que é claramente revelador das dificuldades sentidas por todos os envolvidos.”;

- ✓ A “ (...) inexistência de um período de adaptação, durante o qual as entidades pudessem ter alterado as suas dinâmicas internas, compensado eventuais desvios e procedido a um planeamento rigoroso da sua atividade com base nestes pressupostos.”.

Anexos, a fls. 118 a 120

Acrescenta, ainda, a Autarquia a existência das seguintes circunstâncias:

- ✓ A “ (...) situação financeira do MSPS à data da entrada em vigor da LCPA (...) impediu os responsáveis municipais de cumprir, desde logo, este regime, face aos desequilíbrios existentes e às dificuldades sentidas para que estes fossem corrigidos oportunamente. Deve também ter-se presente nesta avaliação, que este município aderiu ao PAEL com o objetivo de regularizar os Pagamentos em Atraso acumulados até à LCPA e que o financiamento associado a este programa foi apenas recebido em março e julho de 2013 (mais de um ano após a entrada em vigor da lei), não permitindo a correção total da situação (acumulada) existente à data da utilização das verbas e a eliminação dos Pagamentos em Atraso.”;
- ✓ “ (...) o esforço que os eleitos locais tiveram para garantir uma trajetória de diminuição constante e significativa dos Pagamentos em Atraso, apesar das dificuldades com os saldos de Fundos Disponíveis, indo ao encontro do principal objetivo da LCPA. A situação evidenciada em 2015 reflete os resultados desse empenho. (...) o MSPS mantém esta trajetória nos períodos posteriores aos analisados pela IGF, encontrando-se, neste momento, em condições de eliminar totalmente os Pagamentos em Atraso a muito curto prazo (...).”
- ✓ Deve, ainda, ter-se em consideração, conforme já referido, que a assunção de compromissos nos períodos em que não existiam Fundos Disponíveis, foi imposta pela necessidade, imprescindível, de manter a atividade mais essencial do MSPS, não podendo abster-se de prestar os serviços associados à matriz mais elementar das competências municipais, sob pena de prejudicar seriamente os interesses dos munícipes. Ainda, assim, estes compromissos assumidos sem Fundos Disponíveis não inviabilizaram o cumprimento do principal objetivo da lei, que é a redução dos Pagamentos em Atraso, já que a sua autorização foi pautada por uma seleção restritiva, por uma racionalização constante e por uma otimização sem precedentes.”.



**2.5.3.** Pese embora a sua relevância, os argumentos apresentados pela Autarquia não permitem afastar a qualificação das situações detetadas como incumprimento da LCPA.

Assim, a apreciação dos factos descritos em sede financeira cabe, como já referimos, ao Ministério Público junto do Tribunal de Contas, a quem irão ser comunicados através de uma informação autónoma, que será acompanhada da parte do relatório final relevante e dos respetivos anexos, bem como dos contraditórios institucional e pessoais.

## 2.6. ORÇAMENTO, DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FINANCEIRA ( 2011/2014 )

### 2.6.1. PREVISÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

**2.6.1.1.** No quadriénio de 2011/2014, a **previsão e execução das receitas e despesas orçamentais** teve a evolução expressa na figura seguinte:

**Figura 25 - Evolução e taxas de execução da receita e despesa municipal**

RUBRICAS	PREVISÃO / EXECUÇÃO (valores absolutos)								PREVISÃO / EXECUÇÃO (%)				VARIACÃO DA EXECUÇÃO NO QUADRIÉNIO	
	2011		2012		2013		2014							
	PREVISÃO	EXECUÇÃO	PREVISÃO	EXECUÇÃO	PREVISÃO	EXECUÇÃO	PREVISÃO	EXECUÇÃO	2011	2012	2013	2014	(%)	(pp)
1 - Saldo inicial	7 227	7 227	20 566	20 566	347 723	347 723	131 074	131 074	100%	100%	100%	100%	1714%	0 pp
2 - Repos. não abat. nos pagam.	100	0	10	29	15	2 999	1 801	1 801	-	288%	19995%	100%	-	-
3 - Receita Corrente	13 913 383	10 335 031	12 190 522	9 545 574	13 035 798	11 367 960	13 906 147	13 025 650	74%	78%	87%	94%	26%	19 pp
4 - Despesa Corrente	13 909 175	10 661 516	12 570 312	10 193 228	13 033 671	10 717 377	13 477 433	10 823 003	77%	81%	82%	80%	2%	4 pp
5 - Receita de Capital	11 270 454	4 580 230	10 804 217	4 861 913	11 998 252	7 257 226	6 540 937	3 589 460	41%	45%	60%	55%	-22%	14 pp
6 - Despesa de Capital	11 274 762	4 240 406	10 424 437	3 887 131	12 348 117	8 127 457	6 971 452	5 713 708	38%	37%	66%	82%	35%	44 pp
<b>7 - Receita Total (1+2+3+5)</b>	<b>25 191 164</b>	<b>14 922 487</b>	<b>23 015 315</b>	<b>14 428 082</b>	<b>25 381 788</b>	<b>18 975 908</b>	<b>20 579 959</b>	<b>16 747 985</b>	<b>59%</b>	<b>63%</b>	<b>75%</b>	<b>81%</b>	<b>12%</b>	<b>22 pp</b>
<b>8 - Despesa Total (4+6)</b>	<b>25 183 937</b>	<b>14 901 922</b>	<b>22 994 749</b>	<b>14 080 358</b>	<b>25 381 788</b>	<b>18 844 834</b>	<b>20 448 885</b>	<b>16 536 711</b>	<b>59%</b>	<b>61%</b>	<b>74%</b>	<b>81%</b>	<b>11%</b>	<b>22 pp</b>

Fonte: Mapas de controlo orçamental e mapas de fluxos de caixa

Anexos, a fls. 88 a 90

**A receita total disponível** ( incluindo o saldo orçamental transitado da gerência anterior ) importou, **em 2014**, no montante de **M€ 16,8**, espelhando um aumento de M€ 1,8 ( 12% ) face a 2011, devido, especialmente, ao acréscimo das rubricas de “ Transferências correntes - Fundo de Equilíbrio Financeiro “ ( M€ 1,7 e 38% ), “ Rendimentos de propriedade “ ( M€ 1 e 66% )<sup>88</sup> e “ Participação comunitária em projetos cofinanciados “ ( M€ 1,2 e 215% ).

No mesmo sentido, ainda que com menor amplitude, evoluiu a **despesa municipal total paga ( 11% )**, que passou de M€ 14,9 para M€ 16,5, sobretudo em resultado da evolução das rubricas de “ Aquisição de bens de capital “ e “ Transferências de capital “ que aumentaram, respetivamente, M€ 1,7 ( 96% ) e m€ 114 ( 365% ).

Realce-se, no entanto, que **as receitas dos anos referidos incluíam a arrecadação de empréstimos** ( receitas não efetivas ) no montante de, respetivamente, M€ 1, M€ 1,3, M€ 3,8 e m€ 729, sem as

<sup>88</sup> Em resultado, sobretudo, da alteração, em 2014, do registo das rendas de concessão da rede de energia elétrica, que, neste ano, ascendem a m€ 600, quando, nos anos anteriores constavam da rubrica de venda de bens e serviços correntes.

quais as receitas daqueles exercícios seriam de M€ 13,9, M€ 13,2, M€ 15,2 e M€ 16 e o seu crescimento, no quadriénio, de M€ 2,1 ( 15% ).

Nas receitas provenientes de EMLP, importa referir a **arrecadação**, em **2013**, a que já aludimos, do capital do contratado **ao abrigo do PAEL**, através do qual foi transformado o montante de **M€ 2,85** de “ outras dívidas a terceiros “ de CP em dívida financeira de MLP.

Ora, do **recurso a EMLP no âmbito de processos de recuperação e consolidação financeiras decorre**, necessariamente, a **melhoria dos resultados dos indicadores que têm como variável as “ outras dívidas a terceiros ”**<sup>89</sup>, sem que de tal facto se possa **imediatamente concluir que ocorreu uma evolução positiva ao nível da gestão orçamental** do Município.

**2.6.1.2.** Ainda, no mesmo período, a **taxa de execução orçamental da receita total disponível cresceu de 59% para 81%**, evolução que decorreu da simultânea variação positiva das receitas correntes ( de 74% para 94% ) e de capital ( de 41% para 55% ).

Face aos valores previstos, **não foram arrecadadas**, nos anos de 2011 a 2014, **receitas totais no montante de**, respetivamente, **M€ 10,3, M€ 8,6, M€ 6,4 e M€ 3,8** resultando esta situação essencialmente das seguintes rubricas:

**Figura 26 – Principais rubricas da receita objeto de empolamento orçamental**

Un: euro

RUBRICAS	2011		2012		2013		2014	
	Verbas não executadas	Peso no desvio total	Verbas não executadas	Peso no desvio total	Verbas não executadas	Peso no desvio total	Verbas não executadas	Peso no desvio total
09 - Venda de Bens de Investimento	5 965 385	58%	3 901 166	45%	2 507 029	39%	2 191 645	34%
05 - Rendimentos da Propriedade	2 162 250	21%	1 691 819	20%	1 250 548	20%	694 055	11%
10.03.07. - Participação comunitária em projetos cofinanciados	653 505	6%	1 728 186	20%	1 529 761	24%	759 370	12%
<b>Total das rubricas</b>	<b>8 781 140</b>	<b>86%</b>	<b>7 321 171</b>	<b>85%</b>	<b>5 287 337</b>	<b>83%</b>	<b>3 645 069</b>	<b>95%</b>
<b>Desvio no orçamento total</b>	<b>10 268 677</b>		<b>8 587 233</b>		<b>6 405 880</b>		<b>3 831 974</b>	

Anexos, a fls. 88 a 90

Existiu, assim, nos anos de 2011/2014, uma **prática sistemática de significativo** ( ainda que decrescente ) **empolamento na previsão das receitas orçamentais**, com reduzidos índices de execução em termos globais e, em especial, na componente de capital, o que **contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL**.

**2.6.1.3.** Os **desvios registados**, no quadriénio 2011/2014, **na execução da receita orçamental prevista** permitiam, em sede de realização da despesa, a seguinte situação:

**Figura 27 – Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível**

Un: euro

RUBRICAS	EXERCÍCIOS				% DE COBERTURA DA DESPESA PREVISTA (1/2)*100			
	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
<b>1 - Receita total efetivamente disponível</b>	14 922 487	14 428 082	18 975 908	16 747 985	<b>59%</b>	<b>63%</b>	<b>75%</b>	<b>82%</b>
<b>2 - Despesa orçamental prevista</b>	25 183 937	22 994 749	25 381 788	20 448 885				
<b>Diferença (1-2)</b>	<b>- 10 261 450</b>	<b>- 8 566 667</b>	<b>- 6 405 880</b>	<b>- 3 700 900</b>				

Fonte: Orçamentos finais, mapas de controlo orçamental e mapas de fluxos de caixa

Anexos, a fls. 88 a 90

<sup>89</sup> Com sejam, no contexto deste item, os relacionados com o equilíbrio orçamental em sentido substancial e a vinculação orçamental, pois os montantes que passam para dívida de MLP deixam de influenciar o resultado destes indicadores.

Deste modo, o MSPS, através do empolamento na previsão das receitas orçamentais, **criou, de forma artificial, a possibilidade de realização e/ou existência de um elevado montante de despesas para o pagamento das quais não existiam, de facto, disponibilidades financeiras.**

Tal **risco**, apesar de ter diminuído ao longo do período, **mantinha-se**, em 2014, **num nível muito significativo**, pois continuava a permitir que tal situação ocorresse relativamente a um **montante materialmente relevante ( M€ 3,7 )**, que corresponde a cerca de 22% da respetiva receita total disponível, **potenciando**, assim, **uma gestão orçamental totalmente desequilibrada.**

Acresce que, em 2011 e 2012, **a situação não pode ser justificada apenas pelas dívidas de natureza administrativa ( ou comercial ) de CP transitadas de exercícios anteriores**, já que, segundo a informação financeira da Autarquia, importavam em, respetivamente, M€ 6,9 e M€ 7,8<sup>90</sup>.

**2.6.1.4. Em 2011 e 2012<sup>91</sup>, o valor das receitas correntes cobradas foi inferior ao das despesas pagas de idêntica natureza**, como se evidencia no seguinte quadro:

**Figura 28 – Equilíbrio orçamental corrente**

Un: euro

RUBRICAS	EXERCÍCIOS		
	2011	2012	2013
1 - Receitas correntes	10 335 031	9 545 574	11 367 960
2 - Despesas correntes	10 661 516	10 193 228	10 717 377
<b>Diferença (1-2)</b>	<b>- 326 485</b>	<b>- 647 653</b>	<b>650 583</b>

Anexos, a fls. 90 e 92

Tal facto indicia a violação do princípio do equilíbrio orçamental corrente, previsto no ponto 3.1.1., al. e), do POCAL, situação que, em abstrato, é suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, de harmonia com o art. 65º, n.º 1, al. b), da LOPTC.

No entanto, atendendo também a que o TC<sup>92</sup>, no exercício das suas competências em sede de verificação dos documentos de prestação de contas, já conhece a situação, não se justifica a realização de qualquer outra diligência sobre esta matéria.

**2.6.1.5. No que respeita à verificação do cumprimento do princípio do equilíbrio orçamental numa perspetiva substancial<sup>93</sup>, os resultados foram os seguintes:**

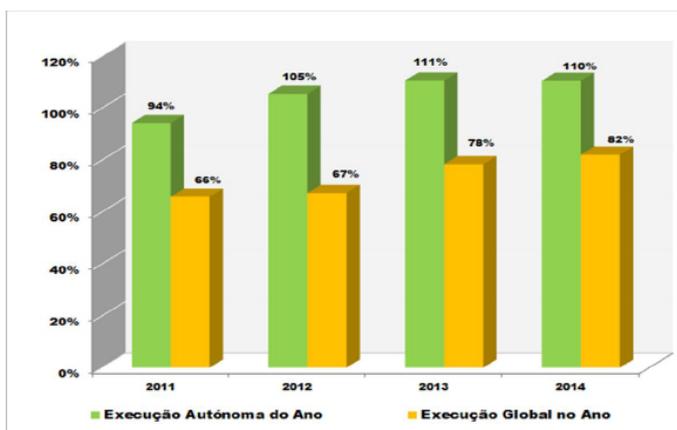
<sup>90</sup> O que já não acontece em 2013 e 2014, uma vez que as dívidas de natureza administrativa ( ou comercial ) de CP transitadas de exercícios anteriores, segundo a informação financeira do MSPS, importavam, no início daqueles anos, em, respetivamente, M€ 7,4 e M€ 5,4.

<sup>91</sup> A informação que consta deste item não foi atualizada para o exercício de 2014, pois, com a entrada em vigor da Lei n.º 73/2013, de 3/set, que aprovou o Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais ( RFALEI ), os Municípios passaram a estar sujeitos a uma nova regra do equilíbrio orçamental ( art. 40º).

<sup>92</sup> Entidade responsável pela efetivação de eventuais responsabilidades financeiras sancionatórias.

<sup>93</sup> Isto é, entrando também em consideração, entre outros aspetos, com a receita disponível e com a despesa realizada e faturada, mas ainda não paga ( cfr. alínea a) do ponto 1.6. da metodologia - Anexos, a fls. 10 e 11 ).

Figura 29 – Equilíbrio orçamental em sentido substancial



Fonte: Orçamentos finais e mapas de fluxos de caixa

Anexos, a fls. 92

Verifica-se, deste modo, que a Autarquia **violou, sistematicamente, o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial em termos da execução global do ano**, o mesmo acontecendo, em 2011, em termos da execução autónoma do ano.

Entre **2012/2014**, o resultado ao nível da execução autónoma do ano ( que atende, de forma independente, à execução do orçamento de cada exercício ) espelha uma **evolução positiva da situação**, ainda que, nos últimos dois anos, essencialmente por força do impacto da arrecadação e utilização do capital do EMLP do PAEL.

De qualquer modo, o **risco potencial**, a que aludimos no item anterior, **acabou por concretizar-se numa gestão orçamental desequilibrada**, materializada na **realização e/ou existência de despesas acima da real capacidade financeira do MSPS para fazer face**, atempadamente, **aos respetivos pagamentos**.

2.6.1.6. Nos anos 2011/2014, a relação entre as **disponibilidades orçamentais** e o valor de algumas **despesas regulares** e de **compromissos já assumidos** foi a seguinte:

Figura 30 – Vinculação orçamental

DESCRIÇÃO	EXECUÇÃO				
	2011	2012	2013	2014	
1 - Despesas de carácter regular, rígido e vinculado	9 226 779	8 229 007	9 534 681	8 481 515	
2 - Outras dívidas a terceiros de CP transitada do ano anterior	6 853 363	7 788 403	7 376 451	5 387 058	
3 - Compromissos já assumidos	No final do exercício anterior e ainda não faturados a)	0	791 386	40 314	0
	Para o exercício no final do anterior (contas 04 e 05 )	932 349	322 525	2 499 102	5 101 243
<b>4 - TOTAL (1+2+3)</b>	<b>17 012 491</b>	<b>17 131 321</b>	<b>19 450 548</b>	<b>18 969 815</b>	
<b>5 - Disponibilidades orçamentais b)</b>	<b>14 922 487</b>	<b>14 428 082</b>	<b>18 975 908</b>	<b>16 747 985</b>	
<b>6 - Diferença (5-4)</b>	<b>- 2 090 003</b>	<b>- 2 703 239</b>	<b>- 474 640</b>	<b>- 2 221 831</b>	
<b>7 - Percentagem da receita não vinculada (6/5*100)</b>	<b>-14,0</b>	<b>-18,7</b>	<b>-2,5</b>	<b>-13,3</b>	

Urc euro

a) Resulta da diferença entre o valor total dos compromissos assumidos no exercício anterior e a respetiva soma das despesas pagas com as faturadas e ainda não pagas  
 b) Resulta da soma dos saldos orçamentais iniciais com as receitas cobradas

Fonte: Documentos de prestação de contas de 2011 a 2014

Anexos, a fls. 88 a 93, em especial, 92-A

Assim, **no início de cada um dos exercícios considerados**, o valor das **receitas orçamentais** encontrava-se **totalmente absorvido** face **apenas a um conjunto de despesas certas e que apresentam um elevado grau de inflexibilidade**.

Esta situação, não obstante a melhoria verificada em 2013 ( ainda que apenas por força do EMLP do PAEL ), espelha, em qualquer caso, uma **integral rigidez da despesa orçamental** atendendo ao nível das correspondentes receitas, com a consequente **anulação total da margem de atuação da Autarquia em termos da gestão financeira**.

Aliás, **o MSPS**, nos referidos anos, **caso não tivesse emolado a previsão das suas receitas orçamentais, não estaria em condições de elaborar um orçamento que cumprisse formalmente o princípio do equilíbrio**, pois não existiam, de facto, receitas suficientes que possibilitassem sequer a previsão das referidas despesas e dos compromissos já assumidos em exercícios anteriores.

**2.6.1.7.** Em síntese, o MSPS, no **quadriénio** em análise, na sequência da concretização do risco associado à prática sistemática de emolamento das receitas orçamentais, **não manteve**, atendendo ao princípio da universalidade, **uma gestão orçamental prudente e equilibrada de que resultasse a desejável articulação/compatibilização entre o nível de realização e/ou existência da despesa** ( e não somente o seu pagamento ) **e a efetiva cobrança da receita** ( e não a sua mera previsão orçamental ).

De facto, não obstante a utilização, em 2013, de EMLP ao abrigo do PAEL, **não tem existido disponibilidade financeira suficiente para fazer face, tempestivamente, aos compromissos de CP assumidos perante entidades terceiras**.

Da prática descrita decorre, ainda, que **os documentos previsionais não refletiam a real expectativa de execução orçamental do Município, não podendo, por isso, constituir um eficaz instrumento de gestão**, nem servir de base a uma análise rigorosa em termos da eficácia da sua execução pelos órgãos autárquicos <sup>94</sup>.

## **2.6.2. Dívida Municipal e Apreciação da Situação Financeira**

**2.6.2.1.** A **dívida global do MSPS de operações orçamentais** importava, no quadriénio de 2011/2014, nos seguintes montantes:

---

<sup>94</sup> A elaboração pelos municípios de orçamentos transparentes e com previsões rigorosas e fundamentadas, independentemente de se tratar ou não de rubricas de receita para as quais existe regra previsional no POCAL, constitui um dos pressupostos para uma gestão financeira equilibrada e sustentável, designadamente em termos da manutenção de níveis de dívida administrativa/comercial materialmente pouco relevantes e adequados ao quadro financeiro do ente público local ( ou, noutros termos, que preveja dotações orçamentais que permitam a realização de despesas, cujo pagamento atempado seja comportável com as disponibilidades financeiras existentes na Autarquia ).

Figura 31 – Composição e evolução da dívida municipal

Lix: euro

DESCRIÇÃO	EXERCÍCIOS				VARIAÇÃO 2011/2014		
	2011	2012	2013	2014	Montante	%	
Dívida financeira	- EMLP	5 821 112	4 938 385	6 496 085	5 231 612	- 589 500	-10,1%
	- ECP	900 000	825 000			- 900 000	-100,0%
	- Leasing	9 141				- 9 141	-100,0%
<b>Subtotal</b>	<b>6 730 253</b>	<b>5 763 385</b>	<b>6 496 085</b>	<b>5 231 612</b>	<b>- 1 498 641</b>	<b>-22,3%</b>	
Outras dívidas a terceiros	- MLP					0	
	- CP	7 788 403	7 376 451	5 387 058	3 899 045	- 3 889 358	-49,9%
<b>Subtotal</b>	<b>7 788 403</b>	<b>7 376 451</b>	<b>5 387 058</b>	<b>3 899 045</b>	<b>- 3 889 358</b>	<b>-30,8%</b>	
<b>Total parcial</b>	<b>14 518 656</b>	<b>13 139 837</b>	<b>11 883 142</b>	<b>9 130 657</b>	<b>- 5 387 999</b>	<b>-18,2%</b>	
Fundo de Apoio Municipal (FAM)	- MLP			613 386	613 386	-	
	- CP			102 231	102 231	-	
<b>Subtotal</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>715 617</b>	<b>715 617</b>		
<b>Total geral</b>	<b>14 518 656</b>	<b>13 139 837</b>	<b>11 883 142</b>	<b>9 846 275</b>	<b>- 4 672 381</b>	<b>-32,2%</b>	

Fonte: Documentos de prestação de contas

Anexos, a fls. 93

Assim, entre 2011/2014, a **dívida municipal de operações orçamentais decresceu** cerca de **M€ 4,7** ( 32% ), **passando** para **M€ 9,8**, resultando esta evolução, de forma conjugada, do decréscimo de M€ 1,5 da dívida financeira e de M€ 3,9 das “ outras dívidas a terceiros ” e do reconhecimento pela IGF, em 2014, para efeitos da análise a efetuar, da dívida relativa ao Fundo de Apoio Municipal - FAM ( m€ 715,6 )<sup>95</sup>.

Realce-se que, em 2013, ocorreu uma alteração significativa da estrutura e exigibilidade da dívida municipal na sequência **da arrecadação do EMLP do PAEL**, com as consequências idênticas, neste contexto, às que referimos na parte final do item 2.6.1.1.<sup>96</sup>

De qualquer modo, no período em análise, as componentes da dívida municipal tiveram a seguinte evolução:

- ✓ O **stock de EMLP** sofreu um **acréscimo de cerca de m€ 590** ( 10% ), ascendendo, no final de **2014**, a **M€ 5,2** ( decorrendo de 15 contratos<sup>97</sup> );

<sup>95</sup> O Subgrupo de Apoio Técnico à Aplicação do POCAL ( SATAPOCAL ), através de uma nota explicativa de mai/2015, considerou que tal evento e, conseqüentemente, o reflexo dos correspondentes ativo e passivo, devia ter sido efetuado pelos Municípios no exercício de 2014, mas admite, no mesmo documento, que « *Em caso de manifesta impossibilidade de efetuar o reconhecimento contabilístico no ano 2014, decorrente da conclusão dos procedimentos de encerramento de contas, os municípios deverão reconhecer o facto no anexo ao Relatório de Gestão, designado para o efeito como “Factos relevantes ocorridos após o Fecho de Contas”* », o respetivo reconhecimento seja efetuado em 2015, que se verificou no caso em apreço.

Todavia, por uma questão de comparabilidade e consistência, nomeadamente face a outros municípios que o tenham feito ainda em 2014, procedemos à correspondente correção para efeitos da nossa análise.

<sup>96</sup> A melhoria e o agravamento dos resultados dos indicadores que têm como variáveis, respetivamente, as dívidas de CP e de MLP, como sejam, no contexto deste item, os relacionados com a evolução da situação financeira de curto prazo, a relação entre o saldo real de operações orçamentais e o cálculo do prazo médio de pagamento, pois os montantes que passam para dívida de MLP deixam de influenciar o resultado destes indicadores.

<sup>97</sup> No final de 2014, foi integralmente amortizado o EMLP celebrado com [REDACTED], em 02/abr/2009, no valor de € 1 200 000, no âmbito do Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado ( PREDE ).

- ✓ O *stock* de **ECP** e de contratos de *leasing* foram **totalmente amortizados** até ao final de 2013;
- ✓ As “**outras dívidas a terceiros**” (dívida administrativa/comercial) diminuíram, como seria expectável, atendendo ao recurso ao EMLP no âmbito do PAEL, de forma significativa ( M€ 3,9 e 50% ), **passando para M€ 3,9**.

Acresce que, em 2013 e 2014, **bastaria a totalidade da receita de um exercício para solver a dívida municipal** ( as disponibilidades orçamentais cobriam **128% e 175%** daquela grandeza )<sup>98</sup>.

Anexos, a fls. 91 ( indicadores 2 e 3 )

De qualquer modo, não obstante a evolução descrita, naqueles exercícios o/a:

- ✓ **Período de recuperação da dívida total**<sup>99</sup>, considerando as receitas próprias regulares, era de **12 e 7 meses**, resultado que se **agrava significativamente** ( duplica ) **caso se expurgue ao valor daquelas receitas o das despesas rígidas e vinculadas** ( passa para **24 e 18 meses** );
- ✓ **Dívida municipal “ per capita ”** manteve-se **num nível elevado ( € 705 e € 542 )**.

Anexos, a fls. 91 ( indicadores 4, 5, e 8 )

Acresce que, no quadriénio em apreço, **o peso**:

- ✓ Da **dívida de MLP na dívida total aumentou de forma relevante**, apresentando, em 2014, um **valor expressivo ( 59% )**, situação **que se repercute na gestão orçamental de exercícios futuros**;
- ✓ Das “**outras dívidas a terceiros**” **na despesa total realizada diminuiu de 54% para 41%**, mantendo, ainda assim, no último ano, um resultado significativo.

Anexos, a fls. 91 e 93

Em síntese, a **dívida global do MSPS**, apesar de ter diminuído entre **2011/2014**, importava, em qualquer dos anos, **num valor materialmente relevante em termos globais** e, de algum modo, desproporcionado face ao seu quadro financeiro, em especial às receitas orçamentais, e **apresentava uma estrutura que se repercute e condiciona a gestão orçamental dos exercícios futuros**.

**2.6.2.2. O MSPS**, em 2014, **continuava a apresentar uma situação financeira de CP negativa e desequilibrada**, persistindo a falta de capacidade para fazer face, atempadamente, ao pagamento das dívidas desta natureza, não obstante a anterior adesão ao PAEL, como se evidencia nos itens seguintes.

**2.6.2.2.1. A evolução**, entre **2011/2014**, **da relação entre o saldo final de operações orçamentais e as outras dívidas a terceiros** ( originariamente de CP ) foi a que se evidencia no quadro seguinte:

<sup>98</sup> Ainda que não se desconheça que parte da dívida referida tem a natureza de MLP, mas também que uma percentagem significativa da receita orçamental de cada exercício é necessária para fazer face às respetivas despesas de carácter regular e com elevado grau de rigidez.

<sup>99</sup> Resulta da estimativa do número de anos em que a Autarquia é capaz de pagar as suas dívidas com base num conjunto de receitas próprias regulares, abatidas ou não de algumas despesas rígidas e vinculadas ( pessoal, juros de EMLP e *leasing* ), admitindo alguma estabilidade nas grandezas consideradas.

Figura 32 – Saldos reais de operações orçamentais

DESCRIÇÃO	2011	2012	2013	2014
1 - Saldo final de operações orçamentais	20 566	347 723	131 074	211 274
2 - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP (exceto OT)	7 788 403	7 376 451	5 387 058	3 899 045
<b>Diferença (1-2)</b>	<b>- 7 767 837</b>	<b>- 7 028 728</b>	<b>- 5 255 984</b>	<b>- 3 687 771</b>

Un: euro

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

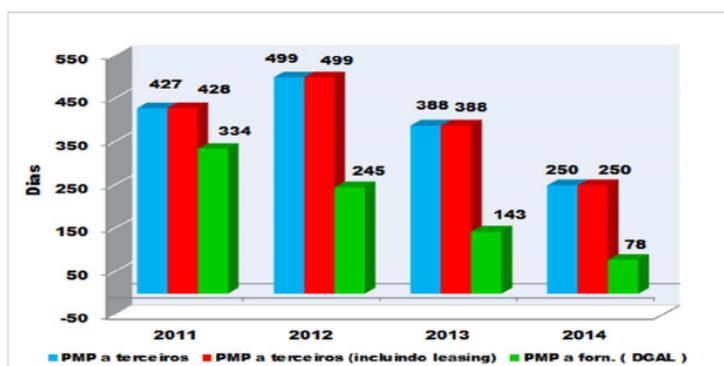
Anexos, a fls. 88, 91 ( indicador 1 ) e 93

Assim, o MSPS apresentou, no referido quadriénio ( ou seja, mesmo após o recurso ao EMLP do PAEL ), **sistemáticos e relevantes**, ainda que decrescentes, **saldos reais negativos de operações orçamentais**, situação que evidencia uma manifesta e persistente **incapacidade para fazer face**, atempadamente, **ao pagamento das “ outras dívidas a terceiros ”** originariamente de CP.

Do facto descrito resulta a **oneração indevida dos orçamentos futuros**, com a transferência de dívida assumida que devia ser paga com a receita de um dado orçamento anual para os subsequentes.

2.6.2.2. Os **prazos médios de pagamento ( PMP ) a terceiros ( IGF )<sup>100</sup>** e a **fornecedores ( DGAL )<sup>101</sup>** evoluíram, entre 2011/2014, da seguinte forma:

Figura 33 – Prazos médios de pagamento



Fonte: Balanços, demonstrações de resultados, balancetes finais e dados extraídos do SIAL

Anexos, a fls. 96 ( indicadores 4 a 6 )

Assim, ao longo do referido período, o **PMP** a:

- ✓ **Terceiros** diminuiu 177 dias, passando para **250 dias**;
- ✓ **Fornecedores** decresceu 256 dias, situando-se em **78 dias**.

Deste modo, não obstante a evolução positiva ( que decorreu essencialmente do recurso ao mencionado empréstimo PAEL ), **os indicados PMP continuavam a ultrapassar**, no final de 2014, **os**

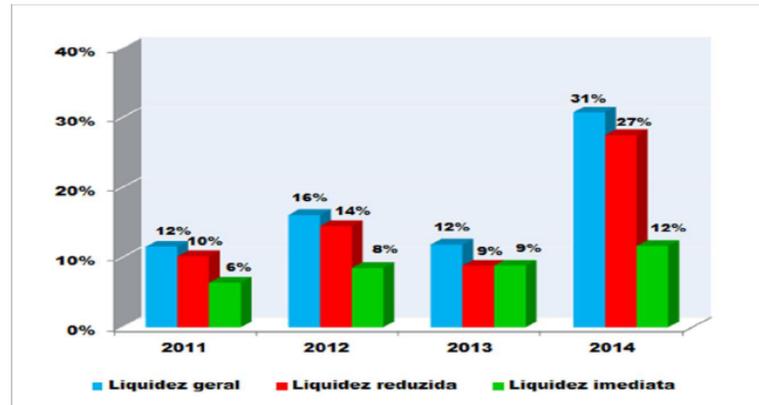
<sup>100</sup> A IGF efetua o apuramento do PMP a terceiros ( e não apenas a fornecedores/empregados ) com base numa metodologia ( cfr. Anexos, a fls. 96 ) distinta da que decorre da Resolução de Conselho de Ministros n.º 34/2008, publicada no Diário da República ( DR ), I Série, de 22/fev.

<sup>101</sup> Calculado, por aquela entidade, com base na fórmula prevista na resolução a que aludimos na nota anterior, após a alteração introduzida pelo Despacho n.º 9870/2009, de 6/abr, do Ministro de Estado e das Finanças, publicado no DR, II Série, de 13/abr, e nos dados reportados pelos municípios.

parâmetros legalmente previstos<sup>102</sup>.

2.6.2.2.3. Da análise à situação financeira de CP da Autarquia com base na informação patrimonial resulta, quanto aos indicadores de liquidez<sup>103</sup> o seguinte:

Figura 34 – Indicadores de liquidez



Fonte: Balanços, demonstrações de resultados e balancetes finais

Anexos, a fls. 96 ( indicadores 1 a 3 )

Assim, os **indicadores de liquidez** apresentam, em todos os anos, não obstante a operação de consolidação de “outras dívidas a terceiros” ( através do PAEL ), resultados **muito aquém dos parâmetros** geralmente tidos como referência de uma situação de equilíbrio financeiro de CP, mostrando-se sistematicamente **desrespeitada a regra do equilíbrio financeiro mínimo**<sup>104</sup>.

De facto, **não existe**, em nenhum dos exercícios, **qualquer ajustamento entre as dívidas de CP e a correspondente liquidez do ativo**, em especial **das disponibilidades**, situação que se repercute negativamente e reflete a (in)capacidade da Autarquia para cumprir atempadamente os seus compromissos dessa natureza.

Os resultados apurados não são mais do que a consequência direta e necessária da **violação sistemática do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial** ( no que respeita à execução global do ano ), a que aludimos no item 2.6.1.5., pois, se fosse efetuada uma gestão orçamental efetivamente equilibrada, qualquer dos **indicadores de liquidez** apresentaria um resultado dentro dos parâmetros mínimos aceitáveis.

2.6.2.2.4. O **desequilíbrio financeiro de CP**, que resulta das análises anteriores, levou a que, no período de **2011/2013**, muitos fornecedores e empreiteiros<sup>105</sup> **liquidassem juros de mora à**

<sup>102</sup> No Código dos Contratos Públicos ( aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29/jan, e alterado, designadamente, pela Lei n.º 3/2010, de 27/abr ) prevê-se, nos seus art.s 299º e 299º-A, um prazo geral de pagamento de 30 dias, que pode ser dilatado para 60 dias por acordo entre as partes, com base em motivos atendíveis e justificados face às circunstâncias concretas ( cfr., também, sobre esta matéria o disposto no DL n.º32/2003, de 17/fev e, atualmente, o DL n.º 62/2013, de 10/mai ).

<sup>103</sup> Que se destinam a medir a capacidade da entidade para solver atempadamente os seus compromissos de CP.

<sup>104</sup> Segundo a qual o ativo circulante de CP deverá ser, pelo menos, de montante idêntico ao das dívidas de CP e que se justifica, de um modo especial, no que respeita às autarquias locais, atendendo ao princípio do equilíbrio orçamental que se encontra legalmente consagrado.

<sup>105</sup> Diretamente ou via entidades financeiras com quem celebraram contratos de *factoring*.

**Autarquia**, no montante, pelo menos, de **m€ 664**, tendo sido **pagos m€ 534**, estando, ainda em dívida, no final do último ano indicado, **cerca de m€ 530**.

Anexos, a fls. 97

**2.6.2.3.** Em síntese, **os órgãos e eleitos locais do MSPS**, nos anos de 2011/2014, não obstante alguma evolução positiva ocorrida ( em particular no último biénio ), **não adotaram**, ao contrário do que seria expectável, **todas as medidas necessárias para promover a contenção e o controlo da despesa e do endividamento municipais, visando adequá-los ao quadro financeiro da Autarquia e**, conseqüentemente, uma efetiva **recuperação da situação financeira**, confirmando-se, também através desta perspetiva, as asserções que resultaram da análise à aplicação da LCPA.

### 2.7. CONTROLO INTERNO E PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS

**2.7.1.** A **Norma de Controlo Interno ( NCI )** foi alterada<sup>106</sup> no sentido de contemplar, como era exigível, procedimentos e controlos relacionados especificamente com a aplicação da LCPA.

De um modo geral, verificámos que os procedimentos previstos na NCI<sup>107</sup> mostravam-se adequados às alterações legislativas verificadas ao nível do endividamento, em especial, em sede da LCPA, sendo, no entanto, de salientar que tal documento é omisso em matéria de anulação de compromissos, em especial, no que respeita à entidade competente para a respetiva autorização.

O MSPS, no exercício do contraditório, reconhece como pertinente a recomendação da IGF sobre este assunto, informando que *“(...) incluirá, numa próxima alteração a este normativo, regras relativamente à anulação de compromissos.”* .

Anexos, a fls. 140

**2.7.2.** Por último, refira-se que o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas ( PGRCC ), aprovado em reunião camarária de 28/dez/2009, foi revisto em 2015<sup>108</sup>, passando a estar articulado com a NCI e com a atual estrutura e organização dos serviços municipais ( em vigor desde o início de 2013 ).

Anexos, a fls. 98 a 112 e 140

## 3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Atento o que foi exposto, afigura-se pertinente relevar, em termos conclusivos, o seguinte:

### 3.1. COMPORTAMENTO DO MSPS EM SEDE DE LCPA NOS 12 MESES ANTERIORES A FEV/2014

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p><b>3.1.1.</b> Entre <b>fev/2013</b> e <b>jan/2014</b>, os <b>FD tiveram um comportamento irregular</b>, pois os:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>Reportados à DGAL ( no SIAL ),</b> passaram de um valor positivo ( mar/abr de 2013: m€ 850 e m€ 580 ) para significativos montantes negativos ( por exemplo, nov/2013: - M€ 3,56 );</li> </ul>	2.1.2.	

<sup>106</sup> Aprovada em reunião de câmara de 28/jan/2014.

<sup>107</sup> Que vieram a ser consagrados, designadamente, nos art.s 21º, 31º a 46º, 51º e 52º da atual NCI.

<sup>108</sup> Aprovada em reunião de câmara de 24/fev/2015.

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>✓ <b>Ajustados pela IGF</b> ( fev/jul de 2013 ), mantiveram-se sistematicamente negativos, mas o respetivo montante teve variações significativas.</p>	2.1.2.	
<p><b>3.1.2. A aplicação informática</b> utilizada para o cálculo e controlo dos FD:</p> <p>✓ <b>Possibilita a assunção de novos compromissos sem FD</b> ( com emissão do respetivo número sequencial ), ainda que emita um alerta sobre essa situação;</p> <p>✓ <b>Disponibiliza uma ferramenta, ( conta-corrente de FD )</b> que visa permitir o acompanhamento, ao longo de cada mês, da evolução do saldo dos FD, mas que <b>apresentava diversas fragilidades ao nível da sua conceção e operacionalização</b> ( com uma total falta de fiabilidade da informação produzida ), situação que apenas foi ultrapassada a partir de fev/2014.</p>	2.1.	
<p><b>3.1.3.</b> Verificámos, ainda, <b>no período a que aludimos</b>, com base num conjunto de eventos selecionados por amostragem, <b>a assunção de um relevante valor de compromissos sem FD ( M€ 4,7 )</b>, facto que é suscetível, em abstrato, de <b>gerar responsabilidade financeira sancionatória</b>.</p>	2.1.2.	<b>A)</b> Cumprimento do regime legal consagrado na LCPA no que respeita à proibição, sem exceções, da assunção de compromissos sem que existam fundos disponíveis.
<p><b>3.1.4.</b> O <i>stock</i> de <b>PA diminuiu</b>, de forma sistemática, no período indicado, passando de <b>M€ 5,3</b> ( fev/2013 ) para <b>M€ 1,4</b> ( jan/2014 ), o que <b>indicia a prossecução do objetivo central da LCPA</b>, mas tal facto decorreu, essencialmente, da arrecadação e utilização do EMLP contratado ao abrigo do PAEL.</p>	2.1.3.	

### 3.2. CONTROLO DO CUMPRIMENTO DA LCPA ( FEV/2014 )

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p><b>3.2.1.</b> Relativamente ao mês de <b>fev/2014</b>, foi, atempadamente, <b>calculado e reportado à DGAL, FD negativos de m€ 837</b> ( o que espelha uma melhoria face ao mês anterior: - M€ 1,5 ).</p> <p>Realce-se, nesta sede, <b>o risco, ao nível do reporte de informação fiável à DGAL</b>, que decorre do facto de ser inserida manualmente no formulário do SIIAL.</p>	2.2.1.1. e 2.2.1.2.	<b>B)</b> Adoção, com vista a prevenir o risco identificado, de um procedimento prévio de controlo e revisão da correção dos valores reportados à DGAL, devendo existir prova do trabalho efetuado e ser identificado o responsável pela sua realização.

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p><b>3.2.1.1. Cumprimento</b>, de um modo geral, <b>no cálculo dos FD de fev/2014, das regras consagradas na LCPA em termos dos valores das receitas relevantes</b>, em especial, ao nível da previsão da receita efetiva própria, transferências do QREN e aumentos temporários de fundos disponíveis.</p> <p>De facto, neste contexto, foi apenas apurada uma diferença, para mais (m€ 27), quanto à receita efetiva própria cobrada ou recebida como adiantamento, que resultou de um erro na parametrização da aplicação informática quanto às rubricas/período a considerar.</p> <p>Verificámos, ainda, a <b>razoabilidade do valor global das receitas consideradas para efeitos de cálculo dos FD de fev/2014</b>, quer em termos absolutos, quer, principalmente, face à evolução relativamente ao período homólogo do ano anterior.</p>	<p>2.2.2.1. a 2.2.2.1.4.</p>	<p><b>C)</b> Promoção da correção, caso tal situação não tenha sido entretanto ultrapassada, da fragilidade detetada na parametrização da aplicação informática relativa ao apuramento do valor acumulado das receitas efetivas próprias cobradas, que esteve na origem da diferença apurada pela IGF.</p>
<p><b>3.2.1.2.</b> A análise realizada também permitiu constatar a <b>correção do valor dos compromissos ( M€ 8,7 ) considerado no reporte de fev/2014.</b></p> <p>Todavia, <b>comprovámos</b>, relativamente ao mesmo período ( final de jan/2014 ) e ao contrário do que é exigível, <b>uma total falta de compatibilidade</b> entre o valor dos <b>compromissos constante do MEOD e o considerado ao nível dos FD</b>, tendo sido apurada uma <b>divergência materialmente relevante ( M€ 8,5 )</b>.</p> <p>Essa diferença decorre, fundamentalmente, do <b>procedimento incorreto adotado pelo MSPS</b> ( permitido pela aplicação informática ), quanto às <b>despesas de carácter permanente ou continuado</b>, cujos <b>compromissos são assumidos pelo valor integral ao nível da dotação orçamental da despesa</b>, mas são <b>“ agendados “ mensalmente em termos de impacto nos FD, violando, assim, o regime legal consagrado na LCPA.</b></p> <p>Refira-se <b>o elevado risco que resulta do referido “ agendamento ”</b> para a eventual <b>assunção de compromissos sem FD</b>, pois:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Não é realizado qualquer teste sobre a existência de FD suficientes no momento da sua assunção inicial e registo global ao nível da dotação orçamental da despesa ou quando são assumidos, a título definitivo, no cálculo que passa a abranger o mês para que foram previstos;</li> </ul>	<p>2.2.2.2. a 2.2.2.2.5..</p>	<p><b>D)</b> Cumprimento integral, consistente e uniforme das regras de reconhecimento de compromissos previstas na LCPA ( quanto ao momento e montante ) ao nível das dotações orçamentais da despesa e do impacto nos FD, de modo a garantir a exigível compatibilidade entre os dados dessa natureza que resultam, relativamente ao mesmo período, dessas duas bases de informação.</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>✓ Cria-se, em muitos casos, ao longo da maior parte do exercício, uma margem artificial de FD que é suscetível de permitir a assunção de novos compromissos com aparente cumprimento da LCPA, quando, considerando todos os já agendados anteriormente, não existem, de facto, FD.</p> <p>Todavia, esta situação não deu origem a qualquer correção, para efeitos da análise efetuada pela IGF, atendendo a que, caso todos os compromissos assumidos ao nível da dotação orçamental da despesa fossem considerados, ainda que incorretamente, nos FD, a Autarquia também poderia ter recorrido a outros instrumentos previstos na LCPA, designadamente a ATFD.</p> <p>Refira-se, que, no final de 2013/2014, o montante total dos compromissos assumidos nas duas bases de informação era consistente ( iguais, no último ano ), pelo que a prática incorreta descrita foi ultrapassada na parte final dos exercícios.</p>	<p>2.2.2.2. a 2.2.2.2.5..</p>	
<p><b>3.2.1.3.</b> Em síntese, o <b>MSPS</b>, no cálculo e reporte dos FD de fev/2014, <b>considerou</b>, de um modo geral, <b>um valor correto ao nível das receitas relevantes</b> ( correção, para mais, de m€ 27 ) <b>e dos compromissos assumidos</b>, mas <b>violou</b>, em termos dos procedimentos adotados, <b>as regras previstas na LCPA quanto à assunção de compromissos relativos a despesas de carácter permanente ou continuado.</b></p>	<p>2.2.2.1.4 e 2.2.2.2.5.</p>	
<p><b>3.2.2.</b> Na sequência da <b>análise e das correções da IGF</b>, a que já aludimos, foram apurados, quanto ao cálculo <b>de fev/2014, FD negativos de m€ 810</b> ( o MSPS reportou à DGAL - M€ 837 ).</p>	<p>2.2.3.1.</p>	
<p><b>3.2.2.1.</b> No momento do cálculo dos <b>FD de fev/2014</b> foram <b>assumidos</b>, na sequência do seu prévio agendamento, <b>compromissos, sem FD no montante correspondente ao respetivo valor negativo apurado ( IGF: m€ 810 ), facto que é suscetível</b>, em abstrato, <b>de gerar responsabilidade financeira sancionatória.</b></p> <p>Reafirmamos que, na sequência da prática adotada, os <b>compromissos agendados não chegam a ser submetidos</b>, em termos autónomos, <b>ao teste da existência de FD.</b></p>	<p>2.2.3.2., 2.2.3.2.1 e 2.2.3.2.3.</p>	<p>Cfr. recomendação <b>A)</b>.</p> <p><b>E)</b> Efetuar, em cumprimento do quadro legal, de forma prévia e sistemática à assunção de cada compromisso concreto, o teste da existência de FD, pois só poderão ser assumidos novos compromissos caso estes sejam suficientes.</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<b>3.2.2.2.</b> Durante o mês de fev/2014, não obstante o cálculo de FD negativos, foram assumidos, de acordo com a IGF, novos compromissos no montante de m€ 121, mostrando-se, assim, violado o disposto na LCPA, situação que é suscetível, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira sancionatória.	2.2.3.2.2. e 2.2.3.2.3.	Cfr. recomendação A).
<b>3.2.3.</b> Refira-se, por fim, que, em fev/2014, manteve-se a evolução positiva do stock de PA ( que ocorre desde fev/2013 ), pois tal grandeza decresceu, face ao mês anterior, m€ 67, passando para M€ 1,3, e, assim, a prossecução do objetivo central da LCPA.	2.2.3.3.	

### 3.3. ANÁLISE DE TENDÊNCIA DE (IN)CUMPRIMENTO DA LCPA

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<b>3.3.1.</b> A análise de tendência, efetuada pela IGF, permitiu constatar, nos períodos considerados, uma evolução favorável da relação entre as várias grandezas relevantes e com impacto no cumprimento da LCPA.	2.3.1. a 2.3.1.3.	
<b>3.3.1.1.</b> Com efeito, da comparação entre a informação relativa aos exercícios de 2011/2014 resulta o/a:  <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Redução do valor dos cabimentos e compromissos refletidos ao nível das dotações orçamentais ( M€ 3,8 em ambos os casos ), ainda que com um aumento das despesas pagas e das receitas cobradas ( respetivamente, M€ 1,6 e M€ 1,8 );</li> <li>✓ Decréscimo das outras dívidas a terceiros de CP ( M€ 3,9), muito embora por força, essencialmente, da arrecadação e utilização do capital de empréstimo PAEL ( M€ 2,9 );</li> <li>✓ Estabilidade ( num nível elevado ) ou melhoria da relação entre as várias grandezas referidas, em especial, com um aumento significativo do grau de cobertura dos cabimentos e compromissos pelas receitas disponíveis ( 22 pp, em ambas as situações ), que passou para 85%.</li> </ul>	2.3.1.1.	

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p><b>3.3.1.2.</b> Por sua vez, da <b>comparação</b> entre os dados de <b>jan/2014</b> e o <b>período homólogo do ano anterior</b> decorre a/o:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>Diminuição</b> do montante total dos <b>cabimentos</b> e das <b>despesas pagas</b> ( respetivamente, M€ 2,9 e m€ 195 );</li> <li>✓ <b>Aumento e decréscimo significativo</b> do montante total dos <b>compromissos assumidos ao nível da dotação orçamental da despesa e dos FD</b> ( respetivamente, m€ 165 e M€ 2,7 ), ainda que, no último caso, por força de alterações ao nível dos critérios adotados;</li> <li>✓ <b>Estabilidade</b> das <b>receitas cobradas</b> ( aumento de cerca de m€ 17 );</li> <li>✓ <b>Diminuição da dívida orçamental total</b> ( m€ 921 ), por força da redução simultânea das outras dívidas a terceiros ( M€ 2,4 ) e dos ECP ( m€ 150 ), apesar do aumento dos EMLP ( M€ 1,6 );</li> <li>✓ <b>Melhoria</b>, de um modo geral, <b>do nível de cobertura dos cabimentos, compromissos e dívidas pelas receitas orçamentais disponíveis.</b></li> </ul>	2.3.1.2.	
<p><b>3.3.1.3.</b> De qualquer modo, constatámos o <b>empolamento das receitas relevantes para o apuramento dos FD</b>, pois o valor global das receitas consideradas no cálculo dos FD de dezembro de 2013/2014 ( com valores previsionais quanto a esse mês ) não era totalmente consistente com o respetivo potencial máximo, decorrente da aplicação das regras da LCPA, no final daqueles exercícios.</p> <p>Além disso, nesses exercícios, <b>os valores globais das receitas relevantes</b> ( incluídas no reporte de dezembro ou considerando o seu potencial máximo nesses anos atendendo às regras da LCPA ) <b>eram manifestamente insuficientes para cobrir os compromissos totais assumidos no exercício</b> ( diferenças, respetivamente, de: 2013: M€ 2,6 e M€ 3,1; 2014: M€ 2 e M€ 2,7 ).</p>	2.3.1.3.	
<p><b>3.3.2.</b> Em síntese, não obstante alguma tendência no sentido do cumprimento futuro da LCPA, <b>persistia, em 2013/2014, um relevante desajustamento entre os valores das receitas</b> ( constantes dos reportes de dezembro ou do potencial máximo relevante para os FD ) <b>e os compromissos totais assumidos.</b></p>	2.3.1.3.	<p><b>F)</b> Reforço das medidas necessárias para atingir o exigível ajustamento e equilíbrio entre as receitas e despesas orçamentais, pois só assim será possível cumprir o regime previsto na LCPA.</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
Assim, até ao final daqueles exercícios, ainda <b>não tinham sido adotadas</b> , pelos eleitos e órgãos municipais, <b>todas as medidas necessárias ao exigível cumprimento imediato, integral e sistemático da LCPA.</b>	2.3.1.3.	<b>G)</b> Adoção de procedimentos, ainda que não previstos legalmente, destinados a efetuar o controlo da existência de FD, numa perspetiva anual, quando da assunção de compromissos, de modo a garantir, ao longo de todo o exercício, o cumprimento efetivo da LCPA.

#### 3.4. EVOLUÇÃO DOS FD, COMPROMISSOS COM IMPACTO NOS FD E PA ( MAR/2014 A JUL/2015 )

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<b>3.4.1. Cumprimento sistemático e atempado</b> , entre mar/2014 e jul/2015, <b>da obrigação de cálculo e reporte da informação sobre FD à DGAL.</b>	2.4.1.	
<b>3.4.2.</b> No período referido, ocorreu, de acordo os dados reportados pelo MSPS, <b>uma evolução positiva da situação ao nível das grandezas relevantes para o regime legal consagrado na LCPA</b> , sendo de salientar o/a: <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>Cálculo de FD positivos entre jan/jul de 2015</b>, ainda que seja de salientar o risco e as reservas que decorrem do facto de tal grandeza ser sistematicamente inferior ao do impacto líquido dos ATFD, ou seja, naquele período, os FD só são positivos atendendo a essa situação;</li> <li>✓ <b>Redução contínua e gradual dos PA.</b></li> </ul>	2.4.2.	<b>H)</b> Especial atenção e prudência ao nível da fundamentação, autorização, utilização e controlo dos ATFD, pois do impacto, ainda que transitório, da correspondente antecipação das receitas nos FD ( com a consequente possibilidade de assunção de novos compromissos ) resultam elevados riscos para o cumprimento da LCPA, em especial, na parte final de cada exercício ( designadamente, para salvaguardar e garantir a existência de FD que permitam assumir, nesse período, as despesas de carácter permanente e continuado).
<b>3.4.2.1.</b> Da metodologia adotada pelo MSPS, no cálculo e reporte dos <b>FD de nov/dez de 2014</b> , relativamente às variáveis relevantes de jan/fev de 2015, resulta a: <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>Existência de alguma articulação temporal entre receitas relevantes e compromissos com impacto nos FD;</b></li> <li>✓ <b>Criação</b>, ainda assim, <b>da possibilidade de assumir novos compromissos sem que existam, de facto, FD</b> ( respetivamente, <b>m€ 518 e m€ 817</b> ).</li> </ul> Desta situação decorre um <b>significativo risco para o cumprimento da LCPA logo desde o início do ano seguinte.</b>	2.4.3.	<b>I)</b> Consideração, de forma sucessiva, articulada e prudente, nos reportes de FD de novembro e dezembro, dos compromissos de carácter permanente e continuado dos dois meses iniciais de cada ano seguinte, caso também sejam consideradas as receitas desses períodos nos termos previstos na Lei.
<b>3.4.3.</b> Entre mar/2014 e jul/2015, apesar da referida evolução positiva, continuaram a ser assumidos <b>compromissos sem FD no valor global materialmente relevante de</b> , pelo menos, <b>M€ 10,4</b> ( entre mar/dez de 2014 ) e <b>m€ 225</b> ( entre jan/jul de 2015 ), situação que é suscetível, em abstrato, de gerar <b>responsabilidade financeira sancionatória.</b>	2.4.4.	Cfr. recomendação <b>A)</b> .

**3.5. RESPONSABILIDADE PELA ASSUNÇÃO DE COMPROMISSOS SEM FD**

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p><b>3.5.1.</b> Foram identificadas diversas situações que consubstanciam a <b>assunção de compromissos sem FD</b>, factos que <b>são suscetíveis</b>, em abstrato, <b>de gerar responsabilidade financeira sancionatória</b>, de harmonia com o previsto no art. 11º, n.º 1, da LCPA, e o art. 65º, n.º 1, al. b), da LOPTC.</p> <p>A <b>eventual responsabilidade financeira associada à violação da LCPA é imputável</b>, </p>	2.5.	Cfr. recomendação <b>A)</b> .

**3.6. ORÇAMENTO, DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FINANCEIRA ( 2011/2014 )**

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p><b>3.6.1.</b> Entre <b>2011/2014</b>, a <b>receita global disponível</b> importou, respetivamente, em <b>M€ 14,9, M€ 14,4, M€ 19 e M€ 16,7</b> (incluindo a arrecadação de empréstimos, em todos os anos, de, respetivamente, M€ 1, M€ 1,3, M€ 3,8 e m€ 729 ).</p> <p>As receitas de EMLP incluíam, em 2013, as contraídas ao abrigo do PAEL, através do qual foi transformado um significativo montante de “outras dívidas a terceiros” de CP em financeira de MLP ( M€ 2,85 ).</p> <p>Desta situação decorre a melhoria do resultado dos indicadores que contemplam a variável “outras dívidas a terceiros”, sem que se possa imediatamente concluir que se verificou uma evolução positiva ao nível da gestão orçamental.</p>	2.6.1.1.	

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p><b>3.6.1.1. Prática sistemática</b>, ao longo do quadriênio, de <b>empolamento na previsão das receitas orçamentais</b>, que evidenciaram <b>baixos índices de execução em termos globais</b> (2014: 81%), e, em especial, <b>na componente de capital</b> (2014: 55%), o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais do POCAL.</p> <p>A <b>execução dos orçamentos comportava um elevado risco, pois o MSPS criou, de forma artificial</b>, ao nível da execução orçamental, a <b>possibilidade da realização e/ou existência de elevados montantes de despesa</b> (2014: M€ 3,7) sem que existissem meios monetários para efetuar o seu pagamento, <b>potenciando, assim, uma gestão orçamental totalmente desequilibrada</b>.</p>	<p>2.6.1.1. a 2.6.1.3.</p>	<p><b>J)</b> Elaboração rigorosa dos orçamentos de receita:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Fundamentando, de forma adequada, todas as rubricas previstas, independentemente de estarem ou não sujeitas a regras previsionais (e, em especial, nos casos em que o valor a orçamentar traduza uma evolução atípica - crescimento – da receita face ao seu histórico de cobrança efetiva);</li> <li>✓ Considerando apenas as que apresentem um elevado grau de probabilidade em termos de cobrança efetiva.</li> </ul>
<p><b>3.6.1.2.</b> Em 2011 e 2012, o valor das receitas correntes cobradas foi inferior ao das despesas pagas da mesma natureza, <b>o que indicia a violação do princípio do equilíbrio orçamental corrente previsto no POCAL</b>, mas tal facto, que é suscetível, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira, já é do conhecimento do TC, pelo que não se justifica a realização de qualquer outra diligência.</p>	<p>2.6.1.4.</p>	<p><b>K)</b> Cumprimento integral e sistemático do princípio do equilíbrio orçamental previsto atualmente no art. 40º da Lei n.º 73/2013, de 3/set.</p>
<p><b>3.6.1.3. Violação reiterada</b>, nos anos de 2011/2014, <b>do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial ( execução global do ano )</b>, o que <b>espelha</b>, na sequência da concretização do risco a que aludimos e não obstante a evolução positiva ocorrida nos últimos três anos, <b>uma execução orçamental desequilibrada</b>.</p>	<p>2.6.1.5.</p>	<p><b>L)</b> Execução prudente do orçamento de despesa, com base na cobrança efetiva das receitas e não apenas na sua previsão orçamental, de modo a garantir um efetivo equilíbrio orçamental e, assim, o pagamento atempado dos compromissos assumidos.</p>
<p><b>3.6.1.4.</b> O MSPS <b>apresentava uma total rigidez ao nível das despesas orçamentais</b>, sem qualquer margem de manobra para fazer face às demais despesas que, à partida, não se encontravam já “ vinculadas ”.</p>	<p>2.6.1.6.</p>	<p><b>M)</b> Identificação e adoção de medidas, ao nível da racionalização da despesa, que possam contribuir para uma redução das despesas municipais que apresentam uma elevada rigidez.</p>
<p><b>3.6.1.5.</b> Em síntese, <b>entre 2011/2014, a Autarquia não manteve uma gestão orçamental prudente e equilibrada</b>, de que resultasse a exigível articulação e compatibilização entre o nível de realização e/ou existência da despesa e a real cobrança da receita, pelo que não tem existido disponibilidade financeira suficiente para fazer face, tempestivamente, aos compromissos de CP assumidos perante entidades terceiras.</p>	<p>2.6.1.7.</p>	<p><b>N)</b> Ponderação, nas áreas de atividade ou programas que tenham um maior peso e flexibilidade ao nível da despesa, da eventual adoção de medidas no sentido de descontinuar os que tenham menor impacto negativo sobre os cidadãos ou de diminuir os meios financeiros afetos, de modo a proporcionar uma redução relevante e estrutural na despesa municipal.</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p><b>3.6.2. A dívida global do MSPS</b> de operações orçamentais <b>decreceu, de forma significativa, entre 2011/2014</b>, ( M€ 4,7 e 32% ), passando <b>para M€ 9,8</b>, por força, em especial, da diminuição da dívida financeira ( M€ 1,5 ) e das “ outras dívidas a terceiros ” ( M€ 3,9 ).</p> <p>Ainda assim, é de salientar a persistência, no último exercício, de um:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>Relevante período de recuperação da dívida total</b> ( 18 meses );</li> <li>✓ <b>Significativo montante da dívida municipal “ per capita ”</b> ( € 542 );</li> <li>✓ <b>Considerável peso da dívida de MLP na dívida total</b> ( 59% ).</li> </ul> <p>Em síntese, a <b>dívida do MSPS</b>, continuava a importar, no último ano, <b>num valor materialmente relevante em termos globais</b> e, de algum modo, desproporcionado face ao seu quadro financeiro, em especial às receitas orçamentais, e <b>apresentava uma estrutura que se repercute e condiciona a gestão orçamental dos exercícios futuros</b>.</p>	<p>2.6.2.1.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>O)</b> Acompanhamento e controlo rigorosos da evolução e da assunção de nova dívida municipal ( em especial, de natureza comercial/administrativa ), de modo a conter e adequar o seu montante ao quadro financeiro da Autarquia, nomeadamente às suas receitas ( designadamente, às realmente disponíveis, ou seja, após a dedução das despesas fixas e rígidas ), salvaguardando, assim, o pagamento atempado das suas obrigações.</li> <li><b>P)</b> Análise prévia de custo/benefício, que integre, de forma sistemática, a previsão dos custos a suportar com o financiamento, exploração, manutenção e conservação de novos investimentos, em especial, com recurso a financiamento com capital alheio, devendo ser tido em consideração a dimensão intergeracional das decisões político-financeiras.</li> </ul>
<p><b>3.6.2.1. Em 2014, a situação financeira de CP do MSPS</b>, não obstante a anterior adesão ao PAEL, <b>continuava negativa e desequilibrada</b>, com:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>Um relevante saldo real negativo de operações orçamentais</b> ( M€ 3,7 );</li> <li>✓ <b>PMP a terceiros ( IGF ) e a fornecedores ( DGAL ) elevados e superiores aos parâmetros legais</b> ( respetivamente, 250 e 78 dias );</li> <li>✓ <b>Violação da regra do equilíbrio financeiro mínimo</b>, com um permanente <b>desajustamento</b> entre as <b>dívidas de CP</b> e a <b>correspondente liquidez do ativo</b>;</li> <li>✓ <b>Significativos custos financeiros face aos atrasos de pagamento a fornecedores</b> ( entre 2011/2013, juros de mora liquidados, no montante de m€ 664, pagos de m€ 534 e, em dívida, no final do último exercício m€ 530 ).</li> </ul>	<p>2.6.2.2.1. a 2.6.2.2.3.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Q)</b> Implementação de medidas que contribuam para o restabelecimento do equilíbrio financeiro, em especial de CP, o que pressupõe, designadamente, a:       <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Otimização da cobrança das receitas municipais ( por via da atualização das taxas e preços, da fixação das taxas dos impostos municipais, bem como, sendo caso disso, do aperfeiçoamento dos respetivos processos de liquidação e cobrança );</li> <li>✓ Racionalização da despesa realizada através, nomeadamente, da:           <ul style="list-style-type: none"> <li>• Análise e ponderação sistemáticas da necessidade e utilidade das despesas a efetuar;</li> <li>• Adoção, ainda que não prevista legalmente, do instrumento da cativação das despesas, consagrando regras de execução orçamental ( art 46º, n.º 1, al. d ), do RFALEI ) que incluam, designadamente as rubricas da despesa e as percentagens a cativar, bem como a competência para a sua descativação.</li> </ul> </li> </ul> </li> <li><b>R)</b> Redução dos PMP para parâmetros legalmente previstos, de modo a cumprir atempadamente os seus compromissos e evitar a ocorrência de custos financeiros.</li> </ul>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<b>3.6.2.2.</b> Assim, nos anos de 2011/2014, não obstante alguma evolução positiva ocorrida, <b>os órgãos e eleitos locais do MSPS não adotaram as medidas suficientes para promover a contenção e o controlo da despesa e do endividamento municipais</b> de modo a atingir uma efetiva e consistente <b>recuperação da situação financeira</b> , confirmando-se, também através desta perspetiva, as asserções que resultaram da análise relativa à aplicação da LCPA.	2.6.2.2.4.	

### 3.7. CONTROLO INTERNO E PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<b>3.7.1.</b> A atual NCI foi revista com o objetivo de contemplar, como era exigível, procedimentos e controlos relacionados especificamente com a aplicação da LCPA, mas não contém qualquer regra em matéria de anulação de compromissos.	2.7.1.	<b>S)</b> Revisão da NCI no sentido de incluir os procedimentos e controlos a adotar em matéria de anulação de compromissos.

## 4. PROPOSTAS

**4.1.** Em face dos resultados obtidos propomos:

**4.1.1.** Que seja dado conhecimento do presente relatório e respetivos anexos ao Senhor Secretário de Estado da Administração Local, com sugestão de encaminhamento para a Direção-Geral das Autarquias Locais, atentas as matérias objeto de acompanhamento por esta entidade.

**4.1.2.** O envio do presente relatório e respetivos anexos ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de São Pedro do Sul, a qual deverá dar conhecimento do mesmo aos restantes membros do Órgão Executivo, bem como de remeter cópia à Assembleia Municipal, em conformidade com o disposto no art. 35º, n.º 2, alínea o), do Anexo I, à Lei n.º 75/2013, de 12/set.

**4.1.3.** Que a Câmara Municipal de São Pedro do Sul informe a IGF, no prazo de 60 dias a contar da data de receção do presente relatório, do estado de operacionalização das recomendações efetuadas e remeta as atas dos órgãos municipais que evidenciem que foi dado conhecimento aos mesmos do presente relatório.

O presente trabalho foi realizado pela Inspetora Helena Águas dos Santos, sob a coordenação da Chefe de Equipa Paula Duarte, que subscreve, em seu nome e da referida Inspetora.

À consideração superior.

Chefe de Equipa

Assinado de forma digital por  
 PAULA IDALINA GARCIA DUARTE  
 Dados: 2016.06.24 17:45:37 +01'00'